



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

SAIONARA SANTANA REIS
MATRÍCULA: 07/59180

O REGIME DA RESOLUÇÃO 1267 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU NO
COMBATE AO TERRORISMO: DESAFIANDO O SISTEMA INTERNACIONAL DE
DIREITOS HUMANOS

BRASÍLIA/DF
2013

SAIONARA SANTANA REIS

O REGIME DA RESOLUÇÃO 1267 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU NO
COMBATE AO TERRORISMO: DESAFIANDO O SISTEMA INTERNACIONAL DE
DIREITOS HUMANOS

Monografia apresentada ao final do curso de
graduação em Direito da Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília como requisito para obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Alexandre Bernardino Costa

BRASÍLIA/DF
2013

TERMO DE APROVAÇÃO
SAIONARA SANTANA REIS

O REGIME DA RESOLUÇÃO 1267 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU NO
COMBATE AO TERRORISMO: DESAFIANDO O SISTEMA INTERNACIONAL DE
DIREITOS HUMANOS

Monografia apresentada ao final do curso de
graduação em Direito da Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília como requisito para obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Alexandre Bernardino Costa
Brasília, 21/02/2013

BANCA EXAMINADORA

Prof. Alexandre Bernardino Costa
Orientador

Natália Medina Araújo
Integrante da Banca Examinadora

Gustavo de Pádua Vilela e Gouveia
Integrante da Banca Examinadora

“Odeio os indiferentes.
Acredito que viver
significa tomar partido.
Indiferença é apatia,
parasitismo, covardia.
Não é vida.

Por isso, abomino os indiferentes.
Desprezo os indiferentes,
também, porque me provocam
tédio as suas lamúrias
de eternos inocentes.
Vivo, sou militante.

Por isso, detesto
quem não toma partido.
Odeio os indiferentes.”

Gramsci

A todas/os aquelas/es que se indignam, que amam e que se entregam, como condição de vida, à luta pela liberdade individual e coletiva.

AGRADECIMENTOS

Na reconstrução dos caminhos que me trouxeram até aqui e fazem parte de tudo que transborda em mim, começo agradecendo àqueles que sustentam todos os pilares da minha vida, que me fazem respirar, que apóiam cada uma das minhas loucuras com o mais determinado afinco: minha mãe e meu pai. O amor que sinto por vocês não cabe nessas linhas! Ao meu adorado e inconsequente irmão, Duninho, um beijo especial por sempre me motivar a ir atrás do que quero. À minha avó, meus mais doces sentimentos, por cada sorriso de reencontro e cada lágrima de despedida. Ao querido Chris, por caminhar pelo mundo ao meu lado, por sempre acreditar em mim mais do que eu mesma e pela incrível habilidade de arrancar sorrisos nas minhas tristezas.

Minhas amigas e amigos de infância, que continuam tão perto na nossa distância, Thê, Marcel, Amandinha, Dani, Lélia, Ulysses, Rafa, Leo e Nata, as palavras e risos que trocamos, virtual e diariamente, animam os meus dias e me dão forças para continuar seguindo, nessa espera ansiosa de encontrar vocês novamente.

Agradeço de coração à Natália, que depositou carinho e confiança neste trabalho, e me encorajou a aceitar o desafio de escrever sobre algo que até então desconhecia. Ao ABC, professor e amigo, sempre à disposição para acalmar nossos desesperos e motivar nossos sonhos durante toda a graduação, muito obrigada!

Aos movimentos e experiências que vivi na UFS, UnB, FENED, CADir e DCE UnB, PET-Dir, Marcha das Vadias, Projetos de Extensão e tantos outros espaços que essa vida acadêmica me proporcionou: cada diálogo e projeto construído por aí foi fundamental para cunhar a ousadia com a qual me porto diante dessa sociedade careta.

Por fim, preciso exaltar o Matriarcado feminista, as mulheres que botam/botaram pra quebrar na Faculdade de Direito da UnB, pelas quais o meu coração sempre irá palpitar de amor, respeito, cumplicidade, coragem. As represento aqui pelas pioneiras Sinara, Gabi, Miloca, Talitha, Rê, Laurinha, Luna, Bru, mas incluo nas minhas palavras e no meu carinho todas aquelas que desafiaram os quatro cantos daquela FD e lutaram contra todos os tipos de opressão dentro e fora das salas de aula. A todas nós, que nos expomos, sem ou morrendo de medo, mas que, acima de tudo, não nos calamos. Queridas, viver com vocês é experimentar uma libertação sem fim, é amar em abundância.

E aos homens feministas que seguem conosco, lado a lado, nem um passo à frente ou atrás, registro minha inteira admiração e meu eterno companheirismo: John, João Gabriel, Crespo, Marcos, Hugo, Nardi, Oberdan, Law, Fred, e todos vocês que se sentirem contemplados pelo termo, é um prazer!

APRESENTAÇÃO

O meu interesse em aprofundar os estudos sobre o regime da Resolução 1267 do Conselho de Segurança da ONU surgiu quando uma professora da disciplina “Direito das Organizações Internacionais”, advogada em Direito Internacional, apresentava o tema para a classe com uma indignação que dizia ser compartilhada por grande parte dos/as seu/suas amigos/as advogados/as. Martina Smuclerova, era como ela se chamava.

Lembro de imediatamente me integrar ao grupos dos/as que se indignavam, quando descobri que o Conselho de Segurança, órgão mais poderoso do sistema internacional, único com poder de tomar decisões que serão vinculativas para todos os Estados, inseria indivíduos numa lista negra destinada a suspeitos/as de envolvimento com atividades terroristas, especialmente com a Al Qaeda, Osama Bin Laden ou o Talibã, de forma bastante arbitrária e com a negação grotesca de direitos essenciais à proteção das suas das liberdades fundamentais.

Frente às informações que adquiria sobre o caso, um questionamento me veio à mente: oxente, como justo um órgão das Nações Unidas, fundada com a intenção de evitar a violação de Direitos Humanos e consolidada no cenário internacional enquanto grande protetora desses direitos, permite a punição de indivíduos, com aplicação de sanções por tempo indeterminado, sem a garantia mínima de um devido processo legal e da constituição formal de provas anterior à inclusão dos seus nomes à lista?

Tornou-se, então, para mim, necessário explorar o contexto em que o terrorismo se insere na dinâmica internacional para compreender como essas violações conseguiram se materializar dentro da prática formal da Organização e dos Estados. Precisava entender como a negação de um direito firmado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e outros grandes instrumentos do sistema internacional do Direitos Humanos, a presunção de inocência, se tornou regra nesse caso. Mais relevante, queria investigar as justificativas para e as possibilidades de fazer cessar tais violações.

A escassez de bibliografia em português sobre o tema e a carência desse debate na literatura brasileira estimularam ainda mais o desenvolvimento deste trabalho. O Brasil tem aumentado o seu potencial de influenciar a comunidade internacional e, portanto, faz-se ainda mais importante que amplie as pesquisas e fortaleça seu posicionamento em defesa dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais em temáticas como esta.

Para além do conteúdo material, é importante esclarecer dois pontos metodológicos sobre o trabalho. Primeiramente, eu adoto em todo o corpo do texto a linguagem inclusiva, ou seja, as palavras que não são neutras são utilizadas com o/a. Por entender que linguagem é poder e, portanto, julgar indispensável a inclusão explícita das mulheres também nos diálogos acadêmicos, faço questão de deixar claro em todas as passagens do texto quem são os sujeitos a quem ou de quem falo. Considero que, enquanto a invisibilidade da mulher continuar sendo a regra na sociedade, a linguagem inclusiva não será apenas uma forma de protesto, mas uma tentativa concreta de demonstrar que nós também fazemos parte desse universo.

O segundo parêntese que gostaria de abrir refere-se à pessoa que fala no texto. Não possuo nenhuma intenção em sustentar uma pretensa neutralidade, tantas vezes erroneamente confundida com cientificidade, tendo em vista que o posicionamento discorrido em toda a monografia é influenciado pela minha postura política no mundo. Com relação ao tema, essa postura é caracterizada pela defesa aberta aos Direitos Humanos e às liberdades fundamentais dos indivíduos e contrário às arbitrariedades cometidas na relação de poder constituída no ambiente do Conselho de Segurança da ONU, em nome da paz e da segurança internacional. Portanto, falo na primeira pessoa do singular, não como estilo literário, mas assumindo a responsabilidade das escolhas e do posicionamento que são de fato meus, não do abstrato “nós”.

Por fim, esclareço que o presente trabalho não se pretende a esgotar o tema, que goza de relevante complexidade. O objetivo, aqui, é investigar se a política internacional de combate ao terrorismo está em consonância com o sistema internacional de Direitos Humanos. A pesquisa, seguindo os limites apresentados por um trabalho de monografia, não se propõe a questionar a função do Conselho de Segurança dentro do sistema internacional, nem em adentrar nas especificidades históricas da construção internacional do sistema de Direitos Humanos, mas foca no recorte da Resolução 1267 do Conselho, nos seus procedimentos e no consequente impacto aos indivíduos por ela afetados. A necessidade de aprofundar outras temáticas e questionamentos que porventura vão surgindo ao longo do trabalho deverão ser objeto de outra pesquisa, tendo em vista as limitações apresentadas por esta.

RESUMO

Desde a década de 90, o Conselho de Segurança da ONU tem, por razões humanitárias, tentado adaptar a aplicação de suas sanções abrangente (*comprehensive sanctions*) para modelos mais eficazes e menos agressivos aos civis não envolvidos no litígio, dando surgimento às sanções direcionadas a indivíduos ou alvos específicos, (*targeted sanctions*). Nesse contexto, o órgão aprovou as Resoluções 1267 em 1999 e 1373 em 2001 que, entre outras providências, cria uma lista para indivíduos e entidades suspeitas de possuir envolvimento com a Al Qaeda ou com o grupo Talibã. Apesar de resolver os conflitos humanitários apresentados pelas sanções abrangentes, as sanções específicas, especialmente no caso citado, têm sido alvo de críticas por se aproximar de um procedimento criminal, no entanto sem a observância do devido processo legal. O presente trabalho discute os aspectos de direito que podem ser suscitados a partir da análise do procedimento de inclusão e retirada de indivíduos da lista da Al Qaeda, confrontando o método utilizado pelo Conselho de Segurança com as normas e princípios de Direitos Humanos e liberdades fundamentais sustentadas pela própria ONU. Além disso, o estudo traz elementos dos julgados de Cortes nacionais e regionais que ousaram desafiar a hegemonia internacional das decisões do Conselho e partiram em defesa dos direitos e garantias fundamentais dos requerentes, indivíduos que sofriam sanções advindas da inclusão dos seus nomes à lista de terrorismo da ONU.

Palavras-chave: Direito Internacional, Conselho de Segurança da ONU, sanções direcionadas do Conselho de Segurança da ONU, terrorismo, Direitos Humanos, Corte Europeia de Direitos Humanos, Corte Europeia de Justiça

ABSTRACT

Since the 90s the UN Security Council has tried to adapt the implementation of comprehensive sanctions into more effective and less harmful models to civilians not involved in the dispute, for humanitarian reasons. Therefore, gave rise to the targeted sanctions against individuals or specific targets. In this context, the body adopted Resolutions 1267 and 1373 in 1999 in 2001 which, among other things, creates a list for entities and individuals suspected of having involvement with Al Qaeda or the Taliban group. Although humanitarian costs presented by comprehensive sanctions were reduced, targeted sanctions, especially in the case mentioned, have been criticized for being similar to criminal proceedings however without the observance of due process. This paper discusses aspects of law which may be raised from the analysis of the inclusion procedure and removal of individuals from the list of Al Qaeda, contradicting the method used by the Security Council with the standards and principles of fundamental and human rights supported by UN itself. Furthermore, the study brings elements of cases judged by national and regional Courts that dared to challenge the international hegemony of the Council's decisions to defend the fundamental rights and guarantees of the individuals who went before them dealing with sanctions derived from having their names included in the list.

Key Words: International Law, Security Council, UNSCR, UN Security Council targeted sanctions, terrorism, Human Rights, European Court of Human Rights, European Court of Justice

SUMÁRIO:

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO I – O COMBATE INTERNACIONAL AO TERRORISMO	
1.1 O CONCEITO DE TERRORISMO NO CONTEXTO ATUAL.....	18
1.2 A INFLUÊNCIA ESTADUNIDENSE NO PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DA LUTA CONTRA O TERRORISMO.....	21
1.2.1 O IMPACTO DOS ATAQUES CONTRA OS EUA EM 11 DE SETEMBRO DE 2001.....	21
1.3 O RECONHECIMENTO DE “ATOS TERRORISTAS” COMO GRAVE VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS.....	24
CAPÍTULO II - AS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA	
2.1 A EVOLUÇÃO DAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA NO COMBATE AO TERRORISMO.....	26
2.1.1 UMA ANÁLISE CONJUNTURAL DAS RESOLUÇÕES CONTRA- TERRORISMO.....	27
2.2 OS PROCEDIMENTOS DE INCLUSÃO E RETIRADA DE INDIVÍDUOS E ENTIDADES DA LISTA CONSOLIDADA DA AL QAEDA.....	30
2.2.1 DA INCLUSÃO DE INDIVÍDUOS À LISTA CONSOLIDADA.....	30
2.2.2 DA RETIRADA DE INDIVÍDUOS DA LISTA CONSOLIDADA.....	33
CAPÍTULO III – AS CONTROVÉRSIAS CONCERNENTES AOS PROCEDIMENTOS DO REGIME DA RESOLUÇÃO 1267	
3.1 A LISTAGEM SEM NOTIFICAÇÃO E DEFESA PRÉVIAS.....	38
3.2 O CARÁTER TEMPORAL INDETERMINADO E PUNITIVO DAS SANÇÕES.....	41
3.3 O DIREITO À POSSIBILIDADE DE DEFESA E DAS LIMITAÇÕES DO/A OMBUDSPERSON.....	43
CONCLUSÃO.....	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	54

“A força bruta gera a força bruta, e, no final, o que temos? O nada, a devastação geral, a decomposição do tecido social, as vinganças, as torturas e execuções sumárias e outras violações graves do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a transformação dos seres humanos em meros instrumentos de confrontação e destruição, - abrindo feridas que requererão gerações para cicatrizar. Que isto sirva de alerta aos apologistas da assim-chamada “guerra contra o terror”, à margem do Direito e da Carta das Nações Unidas.”¹

INTRODUÇÃO

O Conselho de Segurança é o órgão das Nações Unidas responsável por garantir a paz e a segurança internacional, nos termos dos poderes estabelecidos pela Carta de Fundação desta organização. De acordo com o documento, o Conselho detém o monopólio para determinar as situações que configurem ameaça ou ruptura da paz, bem como atos considerados de agressão, e suas recomendações devem ser satisfeitas pelos Estados membros da ONU.² Ele é, também, o único órgão das Nações Unidas com poder decisório para criar regras a serem obrigatoriamente cumpridas por todos os Estados membros.³

Há décadas, a Organização das Nações Unidas se ocupa da temática de combate ao terrorismo, mas foi depois dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, que ela tem intensificado sua dedicação ao que chama de “guerra contra o terror”. O envolvimento da ONU com o tema tem sido fundamental para o estabelecimento de parâmetros que visam à proteção e garantia de Direitos Humanos nesse contexto, tanto com relação às vítimas e aos seus familiares, quanto na relação desenvolvida com o/a acusado/a.⁴

¹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A humanização do direito internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 22.

² *Carta das Nações Unidas*, artigo 24 *caput* e artigo 25 *caput*. Disponível em <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/carta-onu.htm> (Último acesso em 05/02/2013)

³ As deliberações da Assembleia Geral, órgão máximo de deliberação na estrutura da ONU, têm força de recomendação a ser observada pelos Estados Membros. No entanto, a Carta das Nações Unidas não menciona obrigatoriedade de cumprimento das suas deliberações, como o faz com relação às Resoluções do Conselho de Segurança no seu artigo 25. Inclusive, o seu artigo 12, número 1, confere plenos poderes ao Conselho de Segurança quando este já estiver cuidando de um caso. “Artigo 12 – 1. Enquanto o Conselho de Segurança estiver exercendo, em relação a qualquer controvérsia ou situação, as funções que lhe são atribuídas na presente Carta, a Assembleia Geral não fará nenhuma recomendação a respeito dessa controvérsia ou situação, a menos que o Conselho de Segurança a solicite.”

⁴ Ver o documento aprovado em consenso pelos Estados membros na Assembleia Geral da ONU em 2006, que traz diversos princípios a serem observados pelos Estados e pelas Organizações no combate ao terrorismo, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*. Disponível para download em

Os esforços e anseios da Assembleia Geral em garantir o respeito às liberdades fundamentais e Direitos Humanos, um dos principais objetivos e motivos para fundação da ONU, no entanto, têm sido desafiados por algumas políticas adotadas pelo Conselho de Segurança, nas suas Resoluções que versam sobre o combate ao terrorismo: Resolução 1267 e seguintes.

A Resolução 1267 foi publicada em outubro de 1999, como reação aos bombardeamentos de duas Embaixadas dos Estados Unidos, no Kenia e na Tanzânia. Ela vem reafirmar os pontos abordados em Resoluções anteriores, e inaugurar o processo de aplicação de sanções direcionadas a grupos e indivíduos que possuíssem relações com o Talibã. As medidas propostas no documento já foram aprimoradas diversas vezes em Resoluções subsequentes, com intuito de aperfeiçoar o sistema de sanções e adaptá-lo a novos fatos, além de lidar com os problemas e críticas apresentados pela comunidade externa ao Conselho.

O regime de sanções da Resolução 1267 e seguintes, a ser discutido no presente trabalho, consiste na consolidação de uma lista formalizada logo após os atentados do 11 de setembro pela Resolução 1373, em 28 de setembro de 2001, e administrada por um Comitê de Sanções, para inclusão de indivíduos e entidades suspeitas de possuir qualquer relação com o grupo Talibã ou com a rede Al Qaeda, internacionalmente identificados como praticantes de atos terroristas. Os Estados onde se encontrem as pessoas ou entidades listadas devem aplicar as sanções cabíveis, previstas nas Resoluções, quais sejam o congelamento de fundos, embargos de armas e proibição de viajar.

Em junho de 2011, o Conselho de Segurança, inserido num contexto de negociação com o Talibã, adotou duas Resoluções, 1888 e 1889, que separavam os indivíduos em duas listas diferentes, coordenadas por Comitês diferentes. Indivíduos suspeitos de estarem relacionados com a Al Qaeda permaneceram na lista original, sob cuidados do Comitê originalmente instituído pela Resolução 1267, e os suspeitos de relação com o Talibã foram transferidos para uma nova lista, sob supervisão de novo Comitê, criado pela Resolução 1888, que determinava algumas condições diferentes para essa nova

http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CEQQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.un.org%2Fterrorism%2Fpdfs%2FCT_Background_March_2009_terrorism2.pdf&ei=F6gPUfKoNo_a8wS3t4HIDg&usg=AFQjCNFR7wkU3_XYAhIILpT7dAFsVfZrMA&sig2=Fxzmk9VcKF6TL7V-tbISiA&bvm=bv.41867550,d.eWU (Último acesso em 04/02/2013)

lista. O procedimento de inclusão e retirada, entretanto, permanecem. Para fins didáticos, trabalharei, aqui, com a lista original do regime 1267, conhecida como Lista Consolidada.⁵

Os procedimentos de inclusão e retirada dos nomes dessa lista, tema a ser aprofundado nos capítulos seguintes, têm chamado a atenção de advogados/as do Direito Internacional e ativistas dos Direitos Humanos ao redor do mundo. Estudos têm sido elaborados por organizações internacionais e têm sido constantemente apontadas as discrepâncias do procedimento em relação aos parâmetros de Direitos Humanos estabelecidos por declarações, convenções, tratados e outros documentos internacionais construídos ao longo dos anos.⁶

A ausência de devido processo legal, anterior à listagem, e de remédios judiciais, posteriores a ela, são as características mais marcantes e criticadas sobre o procedimento. Significa dizer que o sujeito passa a ser alvo de sanções no âmbito do Direito Internacional, numa relação absolutamente assimétrica: ele/a é excluído inteiramente do processo, sem possibilidade de defesa prévia, sendo-lhe também negado o acesso a cortes judiciais, tendo em vista que, nem as internacionais, nem as regionais ou mesmo as domésticas, possuem competência para modificar as decisões do Conselho de Segurança.⁷

Apesar disso, no entanto, Cortes Europeias têm levantado a sua voz e enviado recados objetivos ao Conselho de Segurança sobre a sua insatisfação com a ausência de fundamentos legais que revestem o regime destas sanções. Tanto a Corte Europeia de Direitos Humanos⁸ quanto o Tribunal de Justiça da União Europeia⁹ julgaram e proferiram decisão em favor de cidadãos/às que contestavam a situação a que tinham sido submetidos/as, em face de um procedimento controverso, no que concerne à garantia dos

⁵ Livre tradução do termo original utilizado nas Resoluções do Conselho de Segurança: “*Consolidated List*”.

⁶ Os estudos mais completos que encontrei, especialmente do ponto de vista técnico dos procedimentos, são os “*Watson Reports*”, realizado pelo Watson Institute for International Studies da Universidade de Brown e parcerias, tendo a primeira versão datada de março de 2006, atualizada por relatórios publicados em outubro de 2009 e dezembro 2012. Demais estudos, como o *Fasbender Study* e outros notáveis nomes que se dedicam ao tema, a exemplo do antigo Relator Especial da ONU sobre a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais no combate ao terrorismo, *Martin Scheinin*, merecem ser também destacados.

⁷ As Resoluções do Conselho adotadas em virtude do Capítulo 7 da Carta das Nações Unidas são vinculativas e devem ser cumpridas por todos os Estados, como expressa o documento. Não só não há previsão legal que garanta competência a nenhuma corte para julgar sobre a matéria, ou seja, nenhuma delas pode vincular o atos do Conselho à sua decisão, como o art. 103 da Carta confere status superior às obrigações cumpridas em função do documento, onde inclui-se as Resoluções do Conselho de Segurança.

⁸ *Caso Youssef Nada versus Estado Suíço*, julgado pela Corte Europeia de Direitos Humanos em 12 de setembro de 2012.

⁹ *Caso Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation versus Conselho da União Europeia e Comissão da União Europeia*, julgado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia em 3 de setembro de 2008.

seus direitos fundamentais. Também a Corte Federal do Canadá¹⁰ se portou de forma semelhante ao decidir que os direitos de um cidadão canadense incluído na lista haviam sido violados.

A Carta da Nações Unidas confere ao Conselho de Segurança ferramentas muito poderosas para atuar na manutenção da paz e segurança internacional. Na prática, o órgão está legitimado para agir como melhor lhe convier e, assim, a decisão politicamente tomada por 15 Estados se torna regra para todos os Estados membros,¹¹ lembrando que não há nenhum controle judicial sobre as suas ações.

Convém sublinhar que, no caso aqui abordado, o Conselho de Segurança faz uso dos seus poderes para adotar um papel controverso dentro da estrutura de Direito Internacional: o regime da Lista Consolidada demanda que ele desempenhe a função similar a um órgão judicial criminal, apesar de não possuir mecanismos para tanto. Em realidade, o Conselho, órgão político que é, julga e condena um indivíduo apenas com base em informações nos serviços de inteligência dos países que os indicam, de forma unilateral e sem a presença dos requisitos que tornariam o processo justo e transparente.

Uma passagem interessante de um Relatório do Conselho de Segurança deixa explícito como as decisões são tomadas dentro do órgão, e como a correlação de forças e poder naquele espaço são determinantes para o resultado das deliberações sobre esse tema. Diz o relatório que:

É muito mais fácil para uma nação incluir um indivíduo ou entidade na lista do que retirá-lo. Por exemplo, os EUA, no ano passado, tentaram retirar Abdul Hakim Monib, um antigo Ministro Talibã que trocou de lado e até recentemente servia como governador da província afegã Uruzgan, trabalhando com as tropas dos EUA e da OTAN. Mas a Rússia vetou isso. Em outros casos, os EUA já obstou a remoção de nomes e entidades que eles tinham indicado como suspeitos de envolvimento com a Al Qaeda.¹²

Apesar de identificar desarmonias na própria estrutura do órgão, o presente trabalho não concentrará esforços em aprofundar o debate político acerca da composição e tomada de decisões do Conselho de Segurança de maneira genérica. O objetivo é

¹⁰ *Caso Abovsfian Abdelrazik versus Estado Canadense*, julgado pela Corte Federal do Canadá em 4 de junho de 2009.

¹¹ Ver *Carta das Nações Unidas*, artigo 25. Nenhum

¹² *Security Council Report: Update Report, April 21, 2008, No. 4* Livre tradução do original: “It is far easier for a nation to place an individual or entity on the list than to take them off. For example, the US last year wanted to remove Abdul Hakim Monib, a former Taliban minister who switched sides and until recently served as the governor of Afghanistan’s Uruzgan province, working with US and NATO troops. But Russia blocked it. In other cases, the US has prevented removal of names and entities it has submitted for suspected involvement with Al-Qaida.” Disponível para download em: <http://www.securitycouncilreport.org/update-report/lookup-c-glKWLeMTIsG-b-4048443.php> (Último acesso em 31/01/2013).

compreender as implicações trazidas pelo procedimento inerente à inclusão e retirada de indivíduos da Lista Consolidada e apresentar as alternativas que o próprio sistema internacional tem encontrado para lidar com a situação, utilizando, entre outras fontes, os casos julgados em algumas Cortes regionais e nacionais.

É preciso lembrar que alguns avanços já foram incorporados a esse sistema pelo Conselho de Segurança, como resultado à reação negativa sobre a ausência de mecanismos de defesa apresentadas aos/às suspeitos/as de envolvimento com terrorismo, ampla e constantemente demonstrada por organizações e indivíduos que lutam pela garantia dos Direitos Humanos.¹³ Todavia, a inclusão dos cidadãos à lista continua ocorrendo por meio de um processo viciado, baseado somente em suposições não comprovadas e sem a menor observância de quesitos técnico-jurídicos sobre provas ou Processo Penal minimamente reconhecidos pela comunidade internacional.

Nesse contexto, persiste a relevância em questionar a supremacia das decisões do Conselho de Segurança sobre esse tema, defendendo a necessidade de observar-se a proteção aos Direitos Humanos e às liberdades fundamentais como aliada da batalha pelo fim de terrorismo, como ferramenta essencial ao desenvolvimento de ambientes livres de violência. Como salientou Martin Scheinin, então Relator Especial da ONU sobre a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais no combate ao terrorismo, no seu relatório anual apresentado à Assembleia Geral em 2010, “os esforços da defesa dos direitos humanos torna os esforços de contra-terrorismo dos Estados ainda mais eficazes. Violações dos direitos humanos pelos Estados são apenas conducentes para fornecer mais terreno para o terrorismo”¹⁴

O desenvolvimento desta monografia se dará em três partes, nas quais serão aprofundados os pontos apresentados acima. O primeiro capítulo abordará o(s) conceito(s) de terrorismo, como a própria ONU lida com essa definição, levantando, também, as

¹³ A Assembleia Geral da ONU tem aprovado diversos documentos que reforçam a necessidade de respeitar-se as normas de Direito Internacional, Direitos Fundamentais e Direitos Humanos no combate ao terrorismo. Recentemente, a Assembleia aprovou a *Resolução A/RES/66/171* - Proteção aos Direitos Humanos e Direitos Fundamentais no combate ao terrorismo (livre tradução do original: “Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism”), além da *Resolução A/RES/66/282* – Revisão das estratégias globais de combate ao terrorismo das Nações Unidas (livre tradução do original: “The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review”), ambos documentos que abordam a necessidade e reforçam o compromisso de proteção aos Direitos Humanos no combate ao terrorismo.

¹⁴ Extraído de <http://www.brasil-cs-onu.com/medidas-do-conselho-de-seguranca-da-onu-contr-o-terrorismo-nao-tem-base-legal-afirma-especialista-independente-da-organizacao/> (Último acesso em 13/01/2013).

situações que mais influenciaram o comportamento da ONU com relação ao tema, e a influência dos EUA nesse processo.

Na segunda parte do trabalho, será analisado o papel desempenhado pelo Conselho de Segurança nesse contexto, resgatando as principais Resoluções aprovadas sobre o tema, dentro de seus respectivos contextos históricos, trabalhando com os procedimentos de inclusão e retirada de indivíduos da Lista Consolidada

Na terceira parte do trabalho, esses procedimentos serão analisados a partir de uma perspectiva crítica, discutindo o enquadramento do “devido processo legal” enquanto norma de Direitos Humanos internacional e a negação das perspectivas dos direitos inerentes a esse princípio, como a presunção de inocência, o direito de defesa e o direito a um recurso efetivo. O objetivo nesta parte da monografia será detalhar os aspectos de Direito que estão sendo questionados desde a criação da lista e examinar a postura do Conselho de Segurança frente a isso. Por fim, serão também abordadas as limitações das decisões judiciais sobre a matéria, frente ao contexto de hierarquia dos sistemas nacionais, regionais e internacional.

“The terrorist phenomenon is more difficult to conceptualize than it would at first appear to be. The issue tends to be confused by ideological interpretations, along with the temptation, especially on the part of governments, to resort to diabolical imagery whenever the term is trotted out.”¹⁵

CAPÍTULO I - O COMBATE INTERNACIONAL AO TERRORISMO

1.1 O CONCEITO DE TERRORISMO NO CONTEXTO ATUAL

Antes de aprofundar a discussão sobre os procedimentos de inclusão e retirada de indivíduos da Lista Consolidada é preciso compreender como a temática do terrorismo é encarada entre os Estados e pela ONU no contexto atual. O combate ao terrorismo tem demandado grandes esforços das Nações Unidas e dos seus Estados membros, no entanto, a organização nunca conseguiu chegar a uma definição assertiva sobre o que seriam atos ou atividades terroristas. Algumas definições já foram apresentadas pelo Conselho de Segurança mas alguns Estados se recusam a adotá-las em sua integralidade.

A Resolução 1566, adotada pelo Conselho em outubro de 2004, apresenta o conceito mais utilizado pela ONU em seus relatórios e recomendações que versam sobre combate ao terrorismo. Além de reforçar a condenação dos atos de terrorismos enquanto uma das maiores ameaças à paz e segurança internacional, o documento discorre sobre atos, razões e circunstâncias específicas que podem levar à identificação de uma conduta como terrorista¹⁶

Todavia, é importante atentar para o fato de que a definição doada pelo Conselho de Segurança não é exaustiva para o termo, tendo em vista que trata apenas de

¹⁵ CHALIAND, Gérard and BLIN, Arnaud. *The History of Terrorism: From Antiquity to al Qaeda*, 2007, p. 2.

¹⁶ *Resolução 1566 do Conselho de Segurança da ONU*, p.2, estabelece que atos terroristas podem ser identificados como: “3. [...]atos criminosos, inclusive contra civis, cometidos com a intenção de causar a morte ou graves lesões corporais, ou manutenção de reféns, com a finalidade de provocar estado de terror no público em geral ou em um grupo de pessoas ou de pessoas particulares, intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a fazer ou deixar de praticar qualquer ato, que constituem infrações no âmbito e conforme definido nas convenções e protocolos internacionais relativos ao terrorismo, não é sob nenhuma circunstância justificável por considerações de ordem política, filosófica, ideológica, racial, de natureza étnica, religiosa ou outra semelhante[...]” Livre tradução do original: “3. [...]criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, which constitute offences within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism, are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature [...]”. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42c39b6d4.html> (Último acesso em 05/02/2013)

atos de terrorismo que ameaçam a paz e segurança internacional, sendo tampouco exaustiva nesse caso. Como será visto a seguir, alguns Estados seguem adotando a política de classificar, em seus territórios, atividades de grupos que lutam por direitos de minorias enquanto atividades terroristas, para que possam, assim, fazer uso de medidas e leis de combate ao terrorismo, geralmente mais rígidas e até violadores do sistema internacional de Direitos Humanos.

Martin Scheinin, em seu último relatório enquanto Relator Especial da ONU para promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais no combate ao terrorismo, apresentado ao Conselho de Direitos Humanos daquela organização em outubro de 2010, tentou consolidar uma definição para práticas terrorista com base nas atividades e estudos que desenvolveu nos 6 anos anteriores. A sistematização por ele apresentada tenta considerar as disposições de documentos internacionais relevantes, em especial a Resolução 1566 (2004), e sua preocupação com a defesa de liberdades e direitos. Ele indicou que a observação dos Estados à definição oferecida por ele em seu relatório, para situações tanto internas quanto internacionais, seria a melhor prática na luta contra o terrorismo. O seu modelo diz o seguinte:

“Terrorismo significa uma ação ou tentativa em que:

1. A ação:

- (a) Constitui na manutenção intencional de reféns, ou
- (b) tem a intenção de causar a morte ou lesões corporais graves a um ou mais membros da população em geral ou de segmentos do mesmo, ou
- (c) Envolve violência física letal ou grave contra um ou mais membros da população em geral ou de segmentos dela; e

2. A ação é realizada ou tentada com a intenção de:

- (a) provocar estado de terror no público em geral ou um segmento dele, ou
- (b) compelir um governo ou organização internacional a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, e

3. A ação corresponde a:

- (a) A definição de uma ofensa grave prevista na legislação nacional, que tenha sido promulgada com a finalidade de cumprir com as convenções e protocolos internacionais relacionados com o terrorismo ou com resoluções do Conselho de Segurança relativas ao terrorismo, ou
- (b) Todos os elementos de um crime grave definido pela legislação nacional.¹⁷

¹⁷ *Relatório A/HRC/16/51* de 22/10/2012, p. 14-15. Livre tradução do original: “Terrorism means an action or attempted action where: 1. The action: (a) Constituted the intentional taking of hostages; or (b) Is intended to cause death or serious bodily injury to one or more members of the general population or segments of it; or (c) Involved lethal or serious physical violence against one or more members of the general population or segments of it; and 2. The action is done or attempted with the intention of: (a) Provoking a state of terror in the general public or a segment of it; or (b) Compelling a Government or international organization to do or abstain from doing something; and 3. The action corresponds to: (a) The definition of a serious offence in national law, enacted for the purpose of complying with international conventions and protocols relating to terrorism or with resolutions of the Security Council relating to terrorism; or (b) All elements of a serious crime defined by national law”. Disponível para download em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/16session/reports.htm> (Último acesso em 05/02/2013)

Segundo Scheinin, qualquer definição que ultrapasse o estabelecido nesses parâmetros pode se perigosa numa perspectiva de proteção aos Direitos Humanos.

A preocupação do antigo Relator Especial deriva da utilização extensiva do termo “terrorismo” por alguns Estados, que aproveitam-se das prerrogativas de importância e gravidade do seu conceito para atribuí-lo à conduta de grupos e movimentos sociais que contrariam a sua política de governo ou que lutam por direitos de grupos minoritários. Em Relatório apresentado à Assembleia Geral em agosto de 2009, por exemplo, ele retrata violações de Direitos Humanos, analisadas numa perspectiva de gênero, cometidos pelo Estado contra diferentes grupos étnicos e sociais, por meio da utilização do arcabouço de medidas e leis estatais de combate ao terrorismo.¹⁸

A utilização extensiva do termo tem causado dissenso também na matéria de grupos insurgentes e de contestação. O abuso de poder Estatal contra esse tipo de movimento, justificado pelos Estados no enquadramento desses grupos enquanto “grupos terroristas”, tem sido alvo de preocupação dentro da ONU. O Grupo de Alto-Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças (*High-level Panel on Threats, Challenges and Change*), transferindo o foco das “verdadeiras” ações terroristas para aquelas em que o ataque tem como alvo premeditado os civis e não-combatentes, procurou destacar o fato de que:

“[...]os povos sob ocupação estrangeira tem o direito de resistência e uma definição de terrorismo não deve suprimir esse direito. O direito de resistência é contestado por alguns. Mas não é o ponto central: o ponto central é que não há nada no fato de ocupação que justifica a segmentação e morte de civis.”¹⁹

Interessante observar que a adoção de um conceito fechado pela comunidade internacional não tem avançado muito nos últimos anos. Diversos documentos oficiais são aprovados constantemente sobre o tema, versando sobre medidas efetivas de combate ao terrorismo, medidas de proteção aos Direitos Humanos e liberdades fundamentais na guerra contra o terrorismo, entre diversos outros tópicos.

No entanto, a deflagração de uma definição restrita para atos que configuram terrorismo implicaria em uma decisão política que beneficiaria alguns Estados e

¹⁸ Relatório A/64/211 de 03/08/2009. O documento traz diversos casos de violações ocorridas nesse contexto, como, por exemplo, a prisão e perseguição a pessoas homossexuais e a punição e supressão de movimentos sociais que lutam pela igualdade de gênero. Disponível em: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/64/211> (Último acesso em 05/02/2013)

¹⁹ *High-level Panel on Threats, Challenges and Change Report*, 2004, Terrorism, B, 4, 160. Livre tradução do original: peoples under foreign occupation have a right to resistance and a definition of terrorism should not override this right. The right to resistance is contested by some. But it is not the central point: the central point is that there is nothing in the fact of occupation that justifies the targeting and killing of civilians. Disponível para download em: <http://www.un.org/secureworld/> (Último acesso em 05/02/2013)

prejudicaria outros, na medida em que a restrição para utilização do termo limitaria o âmbito de atuação de alguns Estados na perseguição a grupos específicos. Dessa forma, o estabelecimento de um consenso sobre o tema parece um sonho ainda longe de ser realizado.

1.2 A INFLUÊNCIA ESTADUNIDENSE NO PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DA LUTA CONTRA O TERRORISMO

Apesar de países como França e Inglaterra já combaterem o terrorismo internamente há anos, além da própria ONU já se ocupar da matéria muito antes dos atentados de 11 de setembro de 2001 contra os Estados Unidos²⁰, foi somente após este fato que o tema entrou com força definitiva para a agenda global.²¹

É possível observar que o processo de internacionalização da luta contra o terrorismo é marcada por eventos que atingiram diretamente os EUA. A Resolução 1267, que dá início à política anti-terrorista atual do Conselho de Segurança da ONU, foi adotada após os bombardeios às duas embaixadas estadunidenses no continente africano. Em especial, foi também após os acontecimentos de 11 de setembro nos EUA que essa política foi intensificada, como será possível notar mais adiante ao analisar a evolução das Resoluções do Conselho.

1.2.1 O IMPACTO DOS ATAQUES CONTRA OS EUA EM 11 DE SETEMBRO DE 2001

O dia 11 de setembro de 2001 ficou marcado na história pelo sequestro de 4 aeronaves estadunidenses, tomadas por 19 homens ligados ao grupo de Osama Bin Laden, a Al Qaeda, com finalidade de atingir importantes alvos político, militar e econômico no território dos EUA. Três das aeronaves lograram em seu objetivo, atingindo e destruindo as duas torres do World Trade Center, em Nova York, e acertando o Departamento de Defesa, o Pentágono, em Washington. A quarta aeronave não cumpriu o seu objetivo e caiu em um terreno na Pensilvânia.

²⁰ SYMONIDES, Janusz, *Direitos Humanos: novas dimensões e desafios*, 2003, p. 38,39.

²¹ Ver CHALIAND, Gérard and BLIN, Arnaud. *"The History of Terrorism: From Antiquity to al Qaeda"*, 2007 para uma compreensão mais ampla da história do terrorismo, suas evoluções em termos teóricos e como se desenvolve o tratamento dos Estados, isolada e conjuntamente, à questão.

Este foi, sem precedentes, o ataque, considerado terrorista, de maior potencial destruidor até então, resultando em cerca de três mil mortes. Na opinião de Gérard Chaliand e Arnaud Blin, a agressão cometida pela Al Qaeda teve grande repercussão e poder midiático, simbólico, estatístico e psicológico sob o mundo Ocidental, o que contribuiu para a ocorrência do conjunto de reações que seguiram os eventos destes dias. Para os autores, a relevância do 11 de setembro se dá no seguinte contexto:

Os ataques do 11/09 foram a maior conquista de um grupo terrorista até então: em termos midiáticos (os ataques foram transmitidos ao vivo em todo o mundo); simbolicamente (os ataques atingiram o núcleo dos estabelecimentos financeiros e militares dos Estados Unidos); e estatisticamente, com o maior número de vítimas (o termo “megaterrorismo” foi utilizado). Não há dúvidas de que, psicologicamente, os Estados Unidos e praticamente todo o restante do mundo, em especial o Ocidente, estavam em estado de choque.²²

À época do ocorrido, diversos Estados se manifestaram prontamente em solidariedade aos EUA e se colocaram ao seu lado em um tipo de luta unificada contra este inimigo comum. O sentimento na Europa ocidental estava traduzido na fala do então Chanceler da Alemanha, Gerhard Schroeder, que declarou: “Os ataques não foram só contra os nossos amigos na América, mas também contra todo o mundo civilizado, contra as nossas liberdades, contra os nossos valores.”²³

Os Estados aliados aos EUA haviam compreendido aqueles atos enquanto um recado de Osama Bin Laden a todos eles, um ataque direcionado a todos eles. A OTAN, Organização do Tratado do Atlântico Norte, invocou o artigo 5º do seu Tratado de fundação²⁴, pela primeira vez na sua história, avaliando que o ataque contra os Estados Unidos estava sendo considerado um ataque contra todos os seus membros e que, portanto, colaborariam com aquele país caso reagisse em regime de auto-defesa, dentro dos limites do art. 51 da Carta das Nações Unidas.²⁵

²² CHALIAND, Gérard and BLIN, Arnaud, 2007, p. 413. Livre tradução do original: “The 9/11 attacks were the biggest achievement yet by a terrorist group: in media terms (the attacks were broadcast live around the world); symbolically (the attacks struck at the core of America’s financial center and military establishment); and statistically, with the large number of victims (the term “megaterrorism” was used). There is no doubt that, psychologically, America and much of the rest of the world, especially in the West, were in a state of shock.”

²³ Declaração extraída de GODERIS, Benedikt and VERSTEEG, Mila, *Human Rights Violations After 9/11 and the Role of Constitutional Constraints*, 2009, p. 9. Livre tradução do original: “They were not only attacks on our friends in America, but also against the entire civilized world, against our own freedoms, against our own values.”

²⁴ No original, “North Atlantic Treaty”, disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (Último acesso em 05/02/2013)

²⁵ GODERIS, Benedikt and VERSTEEG, Mila, 2009, p. 9.

A cooperação internacional contra o terrorismo foi além dos países da OTAN, ela aumentou e começou a se solidificar também no terreno das Nações Unidas, por meio das medidas recomendadas pela Assembleia Geral e pelas Resoluções do Conselho de Segurança, com a cada vez mais frequente inserção deste tema na pauta das reuniões destes órgãos.

Os acontecimentos do 11 de setembro impulsionaram o crescimento interno e externo da política de combate ao terrorismo desenvolvida por diversos Serviços de Inteligência dos EUA, que foram incentivados pelo governo deste país a aprimorarem as suas técnicas de investigação e repressão aos suspeitos de envolvimento com atividades terroristas. Atualmente, é possível verificar que as medidas e instrumentos assinados pela ONU no combate ao terrorismo no cenário internacional carregam grande influência da política sustentada por aquele país.²⁶

Antes dessa fatídica data, não obstante tivesse já ocorrido outros atentados de caráter terrorista inclusive em solo estadunidense, ainda que com menor proporção destrutiva, esse tema não era prioridade na agenda política de nenhum Estado ou organização internacional. A Agência Brasileira de Inteligência, por exemplo, afirma que, tivessem os Estados Unidos dedicado mais atenção ao tema, poderiam talvez ter se antecipado aos eventos ocorridos em 2001. Assim está sugerido na Revista da Abin:

Ao contrário do que se imagina, os atentados de 11 de setembro de 2001, nos EUA, não foram uma trovada em céu azul. Embora as dimensões da ação e o elevado número de vítimas, essa nova forma de terrorismo já se evidenciava anos antes, nos atentados contra o próprio World Trade Center e contra embaixadas norte-americanas em países africanos. Conforme demonstraram os vários relatórios e inquéritos conduzidos nos Estados Unidos, pós 11 de setembro, falhou a inteligência em identificar os vários indícios de atividade terrorista; falhou, igualmente, em compartilhar, entre as diferentes agências, as evidências disponíveis; por último, embora não menos importante, falhou em atribuir demasiada importância à captação de dados por meios eletrônicos e, em descompasso, dedicar menor relevância às fontes humanas.²⁷

Interessante observar que o ocorrido em 11 de setembro coloca em xeque, pela primeira vez, os ideais de invulnerabilidade que os Estados Unidos transmitiam até então.

²⁶ Como exemplo, podemos citar a lista de entidades suspeitas de apoiar e financiar atividades ou grupos terrorista, mantida pelos EUA desde 1997. Os nomes são indicados pelo/a Secretário/a de Estado, com base em informações providas pelo Escritório de Contraterrorismo do Departamento de Estado (*Bureau of Counterterrorism in the State Department*). Informações sobre o procedimento de listagem e o acesso à própria lista podem ser obtidos em: <http://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm> (Último acesso em 22/01/2013). Ainda dentro da sua própria política de combate ao terrorismo, os EUA mantêm uma lista de países que consideram patrocinadores do terrorismo, composta atualmente por Cuba, Irã, Sudão e Síria. Para mais informações acesso: <http://www.state.gov/j/ct/list/c14151.htm> (Último acesso em 22/01/2013)

²⁷ Revista Brasileira de Inteligência, 2007, p. 6.

Em resposta, o país obtém êxito em colocar o combate incansável àqueles que lhe geraram tamanho desconforto, físico e moral, não só na sua própria pauta de prioridades²⁸ mas, também, na pauta de diversos outros países e da maior organização de cooperação internacional, a ONU.

1.3 O RECONHECIMENTO DE “ATOS TERRORISTAS” COMO GRAVE VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

Os eventos do 11 de setembro certamente foram definitivos para comover toda a comunidade internacional e a opinião pública, além de consolidar que a realização de atos terroristas representam um alto grau de violação aos Direitos Humanos. Porém, a preocupação com as violações decorrentes dessas ações, dentro da concepção moderna de terrorismo, pode ser remetida a momentos ainda anteriores. A Declaração de Viena e Programa de Ações da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apontava, em 1993, que a prática do terrorismo visava à destruição dos Direitos Humanos, das liberdades fundamentais e da democracia.²⁹

Em 2006, todos os Estados Membros da ONU chegaram a um consenso, pela primeira vez no âmbito desta organização, sobre uma abordagem de estratégias comum para combater o terrorismo. O documento, denominado Estratégia Global Contra-Terrorismo (*The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*), reafirmava que

“[...]atos, métodos e práticas terroristas em todas as suas formas e manifestações, são atividades que visam à destruição dos Direitos Humanos, das liberdades fundamentais e da democracia, ameaçando a integridade territorial, a segurança dos Estados e desestabilizando os governos legitimamente constituídos, e portanto a comunidade internacional deve tomar as medidas necessárias para reforçar a cooperação em prol da prevenção e combate ao terrorismo.”³⁰

Outros documentos anteriores e posteriores a este programa de estratégias, aprovados na esfera da ONU e de outras organizações internacionais, trazem a afirmação objetiva de que atos considerados terroristas conferem violação aos Direitos Humanos e às

²⁸ Estampado na página virtual do FBI, a luta contra o terrorismo e a proteção dos EUA contra essas ações está colocada como prioridade máxima da agência de investigação. Disponível em: <http://www.fbi.gov/about-us/investigate/terrorism> (Último acesso em 22/01/2013)

²⁹ *Declaração de Viena e Programa de Ações*, 2003, I (17).

³⁰ *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*, 2006. Livre tradução do original: acts, methods and practices of terrorism in all its forms and manifestations are activities aimed at the destruction of human rights, fundamental freedoms and democracy, threatening territorial integrity, security of States and destabilizing legitimately constituted Governments, and that the international community should take the necessary steps to enhance cooperation to prevent and combat terrorism

liberdades fundamentais dos indivíduos, motivo pelo qual devem ser prevenidos e combatidos.³¹ Ao menos em termos retóricos, nestes espaços não há divergências quanto à condenação e necessidade de supressão de violações deste gênero.

Por conseguinte, entendendo como as Nações Unidas e o conjunto de Estados conseguem facilmente identificar uma violação a Direitos Humanos quando se trata de ação por parte dos que consideram “terroristas”, a análise, agora, tratará dos termos em que a organização responde a essas violações. O capítulo seguinte será dedicado a compreender os pesos e medidas utilizados pela ONU para autorizar a suspensão, temporária ou indefinidamente, das liberdades fundamentais de alguns indivíduos, ainda quando assegurados pela sua Carta de fundação, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e outros instrumentos relevantes.

³¹ Vide, por exemplo, *Resolução 1267* e seguintes do Conselho de Segurança da ONU; *Conceito de Estratégia para a Defesa e Segurança dos membros da OTAN* (Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation), 2010, 19 (9). Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm#ct (Último acesso em 17/01/13); *Declaração da Cúpula de Lisboa* (Lisbon Summit Declaration), 2010, 39. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm#terrorism (Último acesso em 17/01/2013)

*“Não se pode aceitar que o direito penal seja moldado na conveniência dos critérios de utilidade e de eficiência, de modo a ser sempre aquilo que, em um dado contexto, convém ao Estado. Pelo contrário, em um Estado Democrático de Direito, a questão da legitimidade do direito penal – e, portanto, do seu limite como instrumento de controle social – deve anteceder à reflexão acerca da sua eficiência para a obtenção de um determinado objetivo. Apenas quando o uso do direito penal é legítimo é que se deve considerar sua utilidade, e não o contrário.”*³²

CAPÍTULO II – AS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA

2.1 A EVOLUÇÃO DAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA NO COMBATE AO TERRORISMO

Prevenir e combater o terrorismo é um assunto caro à Organização das Nações Unidas. Para ela, os seus atos atacam os valores mais significativos da sua Carta, quais sejam a defesa aos Direitos Humanos, o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, as regras de guerra visando à proteção de civis, a tolerância entre pessoas e nações e a busca primordial pela resolução pacífica de conflitos.³³

A proteção desses valores, uma das mais importantes razões de existir da ONU, tem motivado as Resoluções do Conselho de Segurança na busca pela paz e segurança internacional. Desde 1946 o órgão tem adotado diversas medidas para resolução de conflitos e manutenção da paz, mas a preocupação com grupos terroristas, sob esta denominação e enquanto inimigo comum internacional de alto nível de ameaça, começa a consolidar-se no final da década de 80 e início dos anos 90.

As Resoluções sobre terrorismo, combinadas, configuram um resgate histórico dos eventos, da conjuntura política nos Estados envolvidos em conflitos e a influência de alguns Estados no posicionamento e decisões do Conselho de Segurança durante toda a trajetória da chamada “guerra contra o terror”. A análise das passagens mais relevantes desse material nos permitirá compreender os fundamentos e o desenvolvimento da política hoje adotada pelo Conselho para combater e prevenir atos terroristas.

³² CARVALHO, Salo de, D’AVILA, Fábio Roberto e TANGERINO, Davi de Paiva Costa. *O Direito Penal na luta contra o terrorismo: delineamentos Teóricos a partir da criminalização dos movimentos sociais – o caso dos Trabalhadores Rurais sem-terra*, 2012, p. 2. Disponível em: http://www.academia.edu/2103007/O_Direito_Penal_na_Luta_contra_o_Terrorismo_Delineamentos_teoricos_a_partir_da_criminalizacao_dos_movimentos_sociais (Último acesso em 26/01/2013)

³³ *High-level Panel on Threats, Challenges and Change Report*, 2004, Terrorism, A, 145.

2.1.1 UMA ANÁLISE CONJUNTURAL DAS RESOLUÇÕES CONTRA-TERRORISMO

Um dos atos que marcam o início dessa política internacional de combate ao terrorismo é a explosão de aviões civis cometida por grupos organizados no final dos anos 80. Em 1989, preocupado com os ataques terroristas cometidos contra a aviação civil internacional por meio do uso de explosivos,³⁴ o Conselho adotou a Resolução 635, seguida da Resolução 731 de 1992, condenando esse tipo de ato terrorista e chamando os Estados a cooperarem entre si por meio do desenvolvimento de tecnologias que pudessem detectar a presença de material explosivo nas cargas dos passageiros e para reforçar a segurança nos aeroportos.

Na década de 90, o grupo Islâmico fundamentalista Talibã, que se auto denominava Emirados Islâmicos do Afeganistão (*Islamic Emirate of Afghanistan*), entrou no cenário da “guerra contra o terrorismo”, acusado de causar sérias e crescentes ameaças à paz e segurança internacional e regional, além de causar grande sofrimento a civis, acarretando em alto número de refugiados naquele país. Eles eram também acusados de, perpetrar perseguição a indivíduos com base em critérios étnicos e religiosos, especialmente contra os Xiitas.³⁵

Uma das primeiras Resoluções a condenar as ações do grupo Talibã é a 1214, de 1998, no contexto de intensificação do conflito que ocorria no Afeganistão. À época, o grupo também foi acusado pela ameaça e ataques contra as forças humanitárias que trabalhavam dentro do território afegão e em acampamentos de refugiados, dentre sequestros e assassinatos a outros atores da diplomacia internacional. Entre diversas outras condenações impostas aos Talibãs, o detalhado documento os acusa de cometer graves

³⁴ A título de exemplo, podemos citar o famoso e polêmico caso da explosão da aeronave Pan Am 103, que viajava de Londres para Nova York em 21 de dezembro de 1988, deixando 270 mortos no total. Após a reivindicação de diversos grupos para assumir a autoria do ataque, o então Chefe de Estado da Líbia, Coronel Muammar Gaddafi, assumiu, em 2003, a responsabilidade do seu país sobre os acontecimentos, pagou indenização à família das vítimas, mas negou ter autorizado a ação. Informação retirada do artigo disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-south-scotland-12552587> (Último acesso em 19/01/2013). No mesmo contexto, dois meses após a aprovação da Resolução 635, o voo 775 da empresa francesa Union des Transports Aériens deixou 171 mortos ao explodir enquanto sobrevoava o Deserto do Sahara. Também o Estado da Líbia foi responsabilizado. Notícia retirada de: <http://www.reuters.com/article/2008/01/16/us-libya-bombing-lawsuit-idUSN1657189520080116> (Último acesso em 19/01/2013)

³⁵ Resolução 1214 do Conselho de Segurança da ONU, 1998. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1214%281998%29 (Último acesso em 20/01/2013)

discriminações e violações contra mulheres e garotas, além de cultivar, produzir e comercializar drogas ilícitas.³⁶

As resoluções anteriores apenas condenavam as ações, exigiam que os grupos cessassem com os ataques e as violações, convocavam todos os Estados a adotarem medidas abertas para prevenção e combate ao terrorismo, entre outras recomendações de cunho genérico. Apenas com a advento da Resolução 1267, em outubro de 1999, teve início o ciclo de medidas específicas impostas pelo Conselho de Segurança a todos os Estados membros, cujo desenvolvimento daria ensejo ao que aqui é abordado como violação das liberdades fundamentais e de Direitos Humanos de alguns indivíduos.

A Resolução 1267, além de reforçar os pontos abordados acima, acusa o Talibã de abrigar Osama Bin Laden, que já estava sendo acusado pelos bombardeios às duas Embaixadas dos Estados Unidos na África no ano anterior, e de permitir que indivíduos ligados a ele se organizassem e operassem em rede, dentro dos territórios que o grupo controlava.

Assim, dos Talibãs, o Conselho exigia que eles entregassem Osama Bin Laden para que ele fosse devidamente levado à justiça e insistia em que proibissem a presença e organização de grupos terroristas em seus territórios. Dos Estados, os convocou a aplicar as penas ali discriminadas contra indivíduos e entidades sob sua jurisdição. A Resolução 1267 também criou um Comitê, conhecido como Comitê de Sanções da Al-Quaeda (*Al-Qaida Sanctions Committee*) para administrar a aplicação das medidas pelos Estados, realizar relatórios periódicos sobre os seus impactos, decidir sobre possíveis exceções na sua aplicação, dentre outras atividades que envolvem esse novo sistema de penalização para prevenção e combate ao terrorismo.³⁷

Nessa primeira Resolução, as medidas e a função do Comitê ainda eram embrionárias, apesar de já atingir indivíduos e possuir a estrutura básica das sanções aplicadas atualmente. Foi no ano seguinte, em dezembro de 2000, que a Resolução 1333, observando que nenhuma das exigências impostas ao Talibã nas Resoluções anteriores haviam sido cumpridas, intensifica as medidas a serem adotadas pelos Estados e amplia a gama de funções do Comitê. A partir desse momento o Comitê recebe o encargo de manter

³⁶ Ibidem.

³⁷ Resolução 1267 do Conselho de Segurança da ONU, 1999. Disponível em http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267%281999%29 (Último acesso em 20/01/2013)

uma lista atualizada com os nomes de indivíduos e entidades relacionados com Osama Bin Laden, com base nas informações a serem providas por Estados e Organizações Regionais.³⁸ Este Comitê, conhecido como o Comitê de Sanções da Al Qaeda (*The Al Qaeda Sanctions Committee*), possui a mesma composição dos países que integram o Conselho de Segurança e é responsável por decidir sobre a inclusão e retirada de indivíduos e entidades suspeitas de envolvimento com a Al Qaeda.

No dia que seguiu os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, o Conselho lançou a Resolução 1368, convocando todos os Estados membros a trabalharem em conjunto para alcançar a justiça sobre o fato, com a punição de todos os envolvidos, fossem eles organizadores, executores ou financiadores da ação. Com a função de ajudar os Estados na execução das medidas consideradas pelo órgão como necessárias para conter as ações terroristas e punir os/as envolvidos/as, o Conselho cria o Comitê Contra-Terrorismo (*Security Council Counter-Terrorism Committee*), com a Resolução 1373 (2001).

Nos anos seguintes, apesar da dedicação do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral da ONU ao assunto, e das diversas Resoluções que se seguiram visando fortalecer os instrumentos de combate ao terrorismo pela organização e pelos Estados, vários outros ataques tomaram conta do cenário internacional. Diversos eventos chamaram a atenção do Conselho e da comunidade internacional, como os ataques-bombas em cidades na Indonésia (2002), no Kenya (2002), na Turquia (2003), na Colômbia (2003), na Espanha (2004), na Inglaterra (2005), no Iraque (2005)³⁹.

Em 2006, é adotada a Resolução 1735⁴⁰, que consolida as sanções a serem aplicadas também atualmente pelos Estados, contra os indivíduos e entidades com nome na Lista de Sanções do Comitê da Al Qaeda, na forma reafirmada pelo Conselho mais recentemente na Resolução 2083, em dezembro de 2012. As medidas consistem, de forma resumida, no congelamento dos fundos não essenciais à subsistência do indivíduo; na proibição em viajar, a não ser em casos excepcionais e aprovados pelo Comitê da Resolução 1267; e embargos de armas.

³⁸ Resolução 1333 do Conselho de Segurança da ONU, 2000. Disponível em http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1333%282000%29 (Último acesso em 20/01/2013)

³⁹ Para verificar a reação do Conselho de Segurança sobre os eventos citados ver, respectivamente, as Resoluções: 1438 (2002); 1450 (2003); 1465 (2003); 1516 (2003); 1530 (2004); 1611 (2005); 1618 (2005), todas disponíveis em: <http://www.un.org/terrorism/sc-res.shtml> (Último acesso em 21/01/2013)

⁴⁰ Resolução 1735 do Conselho de Segurança da ONU, 2006. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1735%282006%29 (Último acesso em 05/02/2013)

2.2 OS PROCEDIMENTOS DE INCLUSÃO E RETIRADA DE INDIVÍDUOS E ENTIDADES DA LISTA CONSOLIDADA DA AL QAEDA

Até então, foi possível compreender os mecanismos de identificação de uma ação como terrorista, as obrigações compulsórias dos Estados no cumprimento das medidas anti-terroristas estabelecidas pelas Resoluções do Conselho de Segurança, e as consequências derivadas da identificação de um indivíduo enquanto associado à Al Qaeda e ao Talibã, grupos considerados de maior influência entre os organismos que praticam ou financiam ações classificadas como terroristas. Agora, segue a análise dos procedimentos de inclusão e retirada desses indivíduos da Lista Consolidada, em relação à sua adequação com os instrumentos internacionais de proteção aos Direitos Humanos e às liberdades fundamentais.

É importante ressaltar que a discussão ocorre dentro do contexto de supremacia das decisões do Conselho de Segurança e do compromisso assumido pelos Estados em fazer cumprir com as suas recomendações, ambos originados da importância e responsabilidade que os seus membros atribuíram àquele órgão no momento da fundação da ONU⁴¹, como visto anteriormente.

2.2.1 DA INCLUSÃO DE INDIVÍDUOS À LISTA CONSOLIDADA

A imposição de sanções no contexto da Lista Consolidada teve início com a Resolução 1267 (1999), especificamente contra o grupo Talibã. Em 2000, com a Resolução 1333, as medidas são estendidas para atingir também Osama Bin Laden e associados, com menção específica à Al Qaeda. É apenas em 2001 que o Comitê da Resolução 1267⁴² publica a primeira lista, nos termos das Resoluções 1267 e 1333.

A definição de “associado” aos grupos alvo da Resolução 1267 só foi uniformizado em 2005, com o advento da Resolução 1617, atualizada em 2011, que traz uma descrição específica. De acordo com o instrumento mais atualizado, considera-se “associado”, para fins de tornar-se passível de sofrer as medidas deste regime, todo/a aquele/a que:

⁴¹ *Carta das Nações Unidas*, artigo 24 *caput* e artigo 25.

⁴² Para informações detalhadas sobre o modo de trabalho e de tomada de decisões deste Comitê, consulte as Diretrizes do Comitê (*Committee Guidelines*) em: <http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml> (Último acesso em 23/01/2013)

- (1) Participar do financiamento, planejamento, facilitação, preparação, ou perpetrar atos ou atividades para, em conjunto com, sob o nome de, em prol de, ou em apoio a;
- (2) apoiar, vender ou transferir armas e materiais relacionados para;
- (3) recrutar para; ou apóia de qualquer forma atos ou atividades da Al Qaeda, ou qualquer célula, afiliação, grupo fragmentado ou derivação dele.⁴³

A lista da Al Qaeda possui, atualmente, cerca de 294 nomes⁴⁴, já excluídos os nomes que foram migrados para a lista do Talibã, composta de pouco mais de 130 nomes⁴⁵, sendo a grande maioria nos nomes referentes a indivíduos, e um pequeno, mais ainda significativo, percentual de entidades. O procedimento de inclusão de nomes à lista tem início com a indicação feita por parte dos Estados ou das organizações regionais, que obtêm as informações geralmente através de suas agências de inteligência. A indicação do nome deve vir acompanhada do maior número de informações possível, a ser preenchido em um formulário disponível no *site* do Comitê.⁴⁶

A documentação enviada pelos Estados será analisada pelo Comitê, que possui a mesma composição do Conselho de Segurança, responsável por decidir pela inclusão ou não dos nomes propostos. O Comitê deve também elaborar um resumo acessível dos fatos e das razões para listagem do indivíduo ou da entidade, que deverá estar disponível ao público na sua página virtual. Os Estados possuem a prerrogativa de decidir se as informações prestadas por ele podem ser divulgadas, se em todo ou em parte, e se deseja revelar ao/à listado/a que foi ele que indicou o seu nome.⁴⁷

Na mesma medida que são encorajados pelo Conselho de Segurança para designar nomes de pessoas e entidades que suspeitam possuir relação com a Al Qaeda e o Talibã, os Estados são também encorajados a disponibilizar ao público as informações que fornecem ao Comitê. Contudo, eles ainda mantêm reservado o direito de dispor das

⁴³ A atualização da definição foi feita pela *Resolução 1989 do Conselho de Segurança da ONU*, 2011, com a divisão da lista entre Talibãs e Al Qaeda. No original do documento, é associado quem: “(a) participating in the financing, planning, facilitating, preparing, or perpetrating of acts or activities by, in conjunction with, under the name of, on behalf of, or in support of; (b) supplying, selling or transferring arms and related materiel to; (c) recruiting for; or otherwise supporting acts or activities of Al-Qaida or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof”. Disponível para download em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1989%282011%29 (Último acesso em 05/02/2013)

⁴⁴ A lista completa está em disponível em: <http://www.un.org/sc/committees/1267/AQList.htm> (Último acesso em 22/01/2013). Última atualização da lista na data da última visualização foi em 15/01/2013.

⁴⁵ Mais informações sobre a nova lista específica dos Talibã e seus associados em: <http://www.un.org/sc/committees/1988/list.shtml> (Último acesso em 23/01/2013).

⁴⁶ É possível ter acesso aos formulários de solicitação de inclusão de indivíduos e entidades em: <http://www.un.org/sc/committees/1267/listing.shtml> (Último acesso em 22/01/2013)

⁴⁷ Procedimento atualizado pela *Resolução 1904 do Conselho de Segurança da ONU*, 2009. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1904%20%282009%29 (Último acesso em 22/01/2013)

informações apenas em caráter sigiloso, podendo, inclusive, privar o indivíduo listado do acesso a elas.

No caso do sudanês naturalizado canadense Abousfian Abdelrazik, incluído na lista em 2006, por engano, julgado pela Corte Federal do Canadá em 2009 e retirado da lista somente em 2011, o juiz Zinn, que decidiu sobre o caso, afirmou ficar “assustado ao descobrir que um cidadão deste país ou de outro possa se deparar com o fato de estar na lista do Comitê 1267, somente com base em suspeitas.”⁴⁸ Ainda demonstrando sua indignação sobre o modo de tomada de decisões do Conselho e os seus fundamentos para condenar um indivíduo à lista, o juiz declara:

“O regime do Comitê 1267 é, pelo que pude observar na audição, uma situação para a pessoa listada não diferente da que Josef K., em “O Processo”, de Kaffa, que acorda uma manhã e, por razões que nunca foram reveladas a ele ou ao leitor, é preso e processado por um crime não especificado.”⁴⁹

Outro ponto concernente à listagem é que, em tese, as sanções possuem caráter temporário e durariam somente até o Conselho as revogar. Na Resolução 1267, por exemplo, está expresso que as medidas deveriam perdurar até que Osama Bin Laden fosse entregue. Muito embora ele já tenha sido capturado e morto em operação conduzida pelos Estados Unidos em 2011, o regime das *targeted sanctions* contra o terrorismo continua em desenvolvimento e a renovação dos prazos de atuação dos instrumentos que compõem a sua estrutura de atuação continua ocorrendo.⁵⁰ Assim, os indivíduos e entidades continuam sendo listados e sendo submetidos às respectivas sanções, por tempo indeterminado.

Antes de 2008 não havia sequer obrigação formal em informar diretamente àqueles/as que haviam sido incluídos na lista sobre o que se passava. Somente com o

⁴⁸ *Caso Abousfian Abdelrazik versus Estado Canadense*, 2009, parágrafo 53. Livre tradução do original: “[...]it is frightening to learn that a citizen of this or any other country might find himself on the 1267 Committee list, based only on suspicion.” A decisão da Corte Federal está disponível para download em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0CFAQFjAF&url=http%3A%2F%2Fv1.theglobeandmail.com%2Fv5%2Fcontent%2Ffeatures%2FPDFs%2Fsudan.pdf&ei=sHoRUZrVIYei9QS9rIC4Aw&usg=AFQjCNEJfYKH47JPaaVW87FyK4AYAsvTuw&sig2=cEaR3hNOHogVRYdexYeOiQ&bvm=bv.41934586.d.eWU> (Último acesso em 05/02/2013)

⁴⁹ *Caso Abousfian Abdelrazik versus Estado Canadense*, 2009, parágrafo 54. Livre tradução do original: “The 1267 Committee regime is, as I observed at the hearing, a situation for a listed person not unlike that of Josef K. in Kafka’s *The Trial*, who awakens one morning and, for reasons never revealed to him or the reader, is arrested and prosecuted for an unspecified crime.”

⁵⁰ As renovações mais recentes ocorreram com as *Resoluções 1989* (06/2011) e *2083* (12/2012) do Conselho de Segurança da ONU. Disponíveis, respectivamente, em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1989%20%282011%29 e http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2083%20%282012%29 (Último acesso em 22/01/2013)

advento da Resolução 1822⁵¹, o Conselho passa a exigir dos Estados membros que disponham de todas as medidas necessárias para encontrar o indivíduo ou entidade e notificar sobre a listagem, em documento que indique o resumo das razões para a aplicação das medidas e as suas consequências, além de explicitar os meios pelos quais podem solicitar exceção à aplicação de determinada sanção ou a retirada do seu nome da lista⁵².

Como é possível observar, alguns avanços foram feitos desde o início do regime destas sanções até os dias de hoje, numa tentativa de adequar os procedimentos e torná-los mais justos e transparentes. Não obstante, inúmeros problemas ainda podem ser abstraídos da forma como a listagem se desenvolve, como a inexistência de notificação pré-listagem e a consequente absoluta ausência de possibilidade de defesa, como modo de levantar provas contrárias às apresentadas até então e assim evitar que o seu nome seu incluído na lista por tempo indeterminado e de forma indiscriminada.

Mais adiante, esses problemas serão abordados de maneira mais detida. Antes disso, é importante compreender como se apresentam os procedimentos de retirada dos nomes da Lista Consolidada.

2.2.2 DA RETIRADA DE INDIVÍDUOS DA LISTA CONSOLIDADA

No início do Regime da Resolução 1267, não havia mecanismos claros para que o indivíduo pudesse questionar o fato de ter sido inserido numa lista enquanto suspeito de envolvimento com atividades terroristas. Até o final de 2002, imperava um grande vazio quanto à possibilidade de se protestar frente a isso.⁵³ Somente neste momento, o Comitê anuncia as primeiras diretrizes para retirada do nome da lista.

O procedimento que perdurou até o final de 2006, com algumas adaptações ao longo dos anos, consistia numa manobra complicada e pouco eficiente. O indivíduo deveria

⁵¹ *Resolução 1822 do Conselho de Segurança da ONU*, 2008, parágrafo 17. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1822%20%282008%29 (Último acesso em: 22/01/2012)

⁵² Esta última parte, concernente ao aviso sobre as possibilidades para pleitear a retirada do nome do indivíduo ou entidade da Lista Consolidada, apenas foi incluída em dezembro de 2009, pela *Resolução 1904 do Conselho de Segurança da ONU*.

⁵³ BIERSTEKER, Thomas e ECKERT, Sue. *Due Process and Targeted Sanctions: An update of the "Watson Report"*, 2012, p. 8. Disponível para download em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.watsoninstitute.org%2Fpub%2FWatson%2520Report%2520Update%252012_12.pdf&ei=5woJUZ7YHYTM9ATPg4HIDg&usg=AFQjCNFfUX3TFwz1_vf-KKQG89fvypWzrw&sig2=oaT-c63ONWQSciPIgTDPmQ&bvm=bv.41642243.d.eWU (Último acesso em 23/01/2012)

convencer o Estado de sua nacionalidade ou residência sobre a sua inocência ou sobre a existência de dúvidas suficientes para que o próprio Estado decidisse peticionar diretamente o Comitê, que decidiria, em consenso, sobre a sua retirada da lista ou sobre a concessão de exceções humanitárias na aplicação das sanções, em relação ao congelamento dos fundos e/ou proibição para viajar.⁵⁴ Até 2006, havia 464 nomes na Lista Consolidada, frente a apenas 19 nomes que lograram em ser retirados no contexto do procedimento vigente até então.⁵⁵

Em dezembro de 2006, o Conselho inaugura a primeira abertura aos grupos, indivíduos, empresas ou entidades listados, para que possam peticionar diretamente a um órgão criado dentro do Secretariado do Conselho de Segurança, que denominaram *Focal Point*. Continuava também disponível a possibilidade de os Estados de residência ou nacionalidade dos indivíduos peticionarem diretamente junto ao Comitê ou perante este novo órgão.⁵⁶

Apesar de representar uma avanço em termos de acessibilidade, a Resolução que instaurou esse novo instituto visando assegurar procedimentos mais claros e justos significou, na prática, um progresso ainda muito tímido para os indivíduos listados. O Comitê ainda mantinha a prerrogativa de decidir sobre os casos, o *Focal Point* não tinha poder de decidir sobre exceções ou retirada dos nomes. Sua função consistia na intermediação do dialogo entre o indivíduo, o Estado que o indicou para ser listado e os seus Estados de nacionalidade e residência, que eram encorajados a fornecer informações, sugestões e opiniões acerca do pedido de remoção. Desde março de 2007, quando o novo órgão começou suas atividades, até outubro de 2009, apenas 4 dos 11 indivíduos que peticionaram junto ao *Focal Point* foram retirados da lista, juntamente com 14 das 20 entidades solicitantes.⁵⁷

⁵⁴ BIERSTEKER, Thomas e ECKERT, Sue. *Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures*, The Watson Report, 2006, p. 34. Disponível para download em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwatsoninstitute.org%2Fpub%2FStrengthening_Targeted_Sanctions.pdf&ei=vcb_UNf9ILHq0QH_YiYHIDg&usg=AFQjCNGGRUkOQ1GWVTTtXf5iRg5Y5pPsQ&sig2=3RCfwDxxXH43238JRjtwiQ&bv_m=bv.41248874,d.dmQ (Último acesso em 23/01/2013)

⁵⁵ Ibidem, p.35.

⁵⁶ Resolução 1730 de Conselho de Segurança da ONU, 2006, p. 2. Disponível em http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1730%282006%29 (Último acesso em 23/01/2013)

⁵⁷ BIERSTEKER, Thomas e ECKERT, Sue. *Addressing Challenges to Targeted Sanctions: An Update of the "Watson Report"*, 2009, p. 13. Disponível para download em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDQOFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.watsoninstitute.org%2Fpub%2F2009_10_targeted_sanctions.pdf&ei=VtL_UMLcOKfp0gG

As críticas levantadas contra a ausência de clareza nos procedimentos ainda persistiam, afinal, as decisões continuavam sendo políticas e longe de serem consideradas técnicas e juridicamente fundamentadas. Afinal, o corpo julgador do Comitê é composto pelos Estados que compõem o Conselho de Segurança, ou seja, carregam posicionamento político claro sobre a questão, o que influencia diretamente na tomada de decisões.

Foi no décimo aniversário da Resolução 1267, em 2009, que o Conselho instalou o Escritório do/a *Ombudsperson* (*Office of the Ombudsperson*), com suas atribuições definidas pela Resolução 1904. Para ocupar o cargo, o Secretário Geral da ONU, consultando o Comitê, deveria indicar “um célebre indivíduo de alto caráter moral, imparcialidade e integridade com altas qualificações e experiência em temas relevantes como Direito, Direitos Humanos, combate ao terrorismo e sanções”.⁵⁸ Ademais, e eis o ponto que diferenciava das inovações anteriores, o documento expressa que “o *Ombudsperson* deve desenvolver o seu trabalho de forma independente e imparcial a não deve procurar ou receber instruções de nenhum governo”.⁵⁹

Neste primeiro momento, a função do/a *Ombudsperson* era consideravelmente restrita, tendo em vista que consistia apenas em dialogar com o indivíduo, de forma mais aprofundada que o *Focal Point*, buscando, de maneira investigativa, obter maiores informações e provas sobre o caso. O conjunto de elementos obtidos nesse processo investigativo era encaminhado ao Comitê, não como recomendação ou conclusão sobre o caso, mas somente como relatório informativo.

Mesmo após a criação deste instrumento, Martin Scheinin, em relatório apresentado à Assembleia Geral em 2010, insistia ser “essencial que os indivíduos e entidades listadas tenham acesso à revisão judicial nacional sobre qualquer medida de implementação das sanções da Resolução 1267 (1999).”⁶⁰ Estava claro que esse novo

[FyYCGDw&usg=AFQjCNHZfbqFjJuxT7xKUi8zaKwvYWGuA&sig2=b3WTjY4NmGwcP_d3lZd3wg&bvm=](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/65/258)
[bv.41248874.d.dmQ](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/65/258) (Último acesso em 23/01/2012)

⁵⁸ *Resolução 1904 de Conselho de Segurança da ONU*, 2009, p. 5 e 6. Livre tradução das passagens originais: “an eminent individual of high moral character, impartiality and integrity with high qualifications and experience in relevant fields, such as legal, human rights, counter-terrorism and sanctions” e “[...]the Ombudsperson shall perform these tasks in an independent and impartial manner and shall neither seek nor receive instructions from any government”

⁵⁹ *Idebem*, p. 6

⁶⁰ *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, Un Doc. A/65/258, 2010. Livre tradução do original: “[...]it is essential that listed individuals and entities have access to domestic judicial review of any measure implementing the sanctions pursuant to resolution 1267” Disponível em <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/65/258> (Último acesso em 05/02/2013)

mecanismo, apesar de inovador na relação estabelecida com os indivíduos, não significava o acesso a um órgão que pudesse efetivamente revisar a decisão do Conselho.

O maior passo do Conselho de Segurança com relação ao procedimento de retirada de indivíduos da lista coincidiu com o momento de divisão da Lista Consolidada entre a lista para a Al Qaeda e seus associados, agora regida pela Resolução 1989, e outra para o Talibã, sob os preceitos da Resolução 1988⁶¹, ambas de 2011. A que interessa ao nosso trabalho é a primeira, que trouxe inovações significativas ao papel do/a *Ombudsperson* nos procedimentos de remoção dos nomes. No que tange à segunda lista, com essa divisão os seus indivíduos e entidades perderam a possibilidade de peticionar junto ao Escritório do/a *Ombudsperson*, exclusivo ao regime da Resolução 1267 e 1989, e somente o podem fazer por meio do *Focal Point*, agora responsável pelas solicitações dos outros regimes de sanções do Conselho de Segurança.⁶²

A Resolução 1989 e a recém aprovada Resolução 2083, de dezembro de 2012, representam a tentativa mais voraz do Conselho de Segurança em tentar salvar a reputação procedimental do regime das *targeted sanctions* da Resolução 1267. As novas medidas surgem no momento de crescente mobilização de Cortes de justiça, que não costumavam questionar as decisões do Conselho⁶³, especialmente na Europa, e num contexto onde a atenção do regime de sanções tem se concentrado em questionar questões procedimentais, em detrimento do desenvolvimento de abordagens inovadoras para enfrentar a ameaça da Al Qaeda e combater o terrorismo.⁶⁴

A atual configuração do procedimento de revisão dos nomes listados consiste na ampliação das responsabilidades formais e materiais atribuídas ao/a *Ombudsperson*, que agora detém poder vinculativo às suas recomendações, em determinadas circunstâncias. Desde o final de 2011, quando o/a *Ombudsperson* recomenda ao Comitê a retirada de um nome da lista, se o Comitê não se manifestar pela manutenção do indivíduo ou entidade em 60 dias, a exclusão é automática. Para que vigore a manutenção do nome, contrariando a recomendação do/a *Ombudsperson*, o Comitê deve decidir unanimemente. Caso haja divergência entre os seus membros, o caso será encaminhado para o pleno do Conselho de Segurança, que deverá decidir no prazo de 60 dias.

⁶¹ Disponível em www.un.org/sc/committees/1988/pdf/1988List.pdf (Último acesso em 23/01/2013).

⁶² O Conselho de Segurança mantém outras lista referentes a regimes de sanções específicos, semelhantes à lista da Al Qaeda, mas com o numero consideravelmente menor que esta lista. Mais informações sobre os outros regimes podem ser obtidos em: <http://www.un.org/sc/committees/> (Último acesso em 24/01/2013).

⁶³ BIERSTEKER, Thomas e ECKERT, Sue. 2012, p. 28.

⁶⁴ Ibidem, p. 5.

A recomendação do/da *Ombudsperson*, seguida da não atuação do Comitê em sentido contrário dentro do prazo estipulado, acarreta exclusão automática daquele nome da Lista Consolidada em 60 dias, devendo ser interrompidas imediatamente todas as sanções referentes ao regime da Resolução 1267 que estejam sendo aplicadas contra o indivíduo, grupo ou entidade naquele momento. O mesmo procedimento também se aplica quando o Estado que designou a inclusão do nome solicitar a sua retirada, com os exatos efeitos geradores da recomendação feita pelo/a *Ombudsperson*.⁶⁵

As consequências positivas dessa mudança procedimental podem ser sentidas em números: A lista de indivíduos e entidades associados à Al Qaeda, que já atingiu o pico de 500 nomes em momentos anteriores, foi reduzida de 371 em 2009, para 295 em dezembro de 2012.⁶⁶ Ou seja, a ausência de medidas efetivas para revisar os casos, a parcialidade declarada de quem julgava os pedidos e a falta de abertura e disposição em ouvir e coletar informações de forma detalhada junto aos peticionários, estavam inviabilizando a retirada de alguns nomes que permaneciam listados por tempo indeterminado.

A seguir será discutido por que mesmo as últimas medidas criadas pelo Conselho de Segurança para garantir um pouco mais de justiça e clareza aos procedimentos de inclusão e retirada de indivíduos da lista da Al Qaeda não são suficientes para encerrar o debate sobre o devido processo legal nesse contexto.

⁶⁵ Todas as informações sobre o procedimento podem ser encontradas nas Resoluções 1989 (2011) e 2083 (2012).

⁶⁶ BIERSTEKER, Thomas e ECKERT, Sue. 2012, p. 11.

*“O papel de um Estado que observa as obrigações impostas pelos direitos humanos e pelos respectivos organismos supervisores não se resume à resolução das causas que lhe são apresentadas. Cuida-se, antes, de descobrir meios de harmonizar outros direitos e interesses com a devida observância aos direitos humanos”*⁶⁷

CAPÍTULO III – AS CONTROVÉRSIAS CONCERNENTES AOS PROCEDIMENTOS DO REGIME DA RESOLUÇÃO 1267

3.1 A NEGAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA

A Lista Consolidada possui algumas características centrais que permeiam toda a discussão sobre o tema. Apesar de ser apresentada como medida preventiva, temporária e não punitiva, motivos utilizados para justificar o afastamento da necessidade das prerrogativas típicas dos processos criminais⁶⁸, a realidade apresentada abre espaço para que todos estes pontos sejam questionados. A última atualização do *Watson Report* sobre a Resolução 1267, que reconhece como muito positivos os avanços ocorridos até então, é bastante enfática sobre esses pontos:

“É útil recordar o contexto em que este mecanismo único do *Ombudsperson* funciona. Sanções específicas são medidas políticas impostas por um órgão político, o Conselho de Segurança das Nações Unidas. São medidas preventivas, ao invés de punitivas, destinados a enfrentar as ameaças à paz e segurança internacionais - no caso do Comité da Resolução 1267, o terrorismo internacional. As decisões para listar indivíduos ou entidades não são determinações legais *per se*, mas sim suspeitas políticas de associação com a Al Qaeda. As indicações são determinadas para serem temporárias, pelo menos em teoria. Como tal, elas não exigem os padrões probatórios associados com os processos criminais.”⁶⁹

⁶⁷ PORTELA, Irene Maria. *A Segurança e a escolha do inimigo: o efeito Double-bind 11-S. Uma análise comparada da legislação anti-terrorista*. Santiago de Compostela, 2007, p. 421

⁶⁸ Resolução 1735 do Conselho de Segurança da ONU, 2006, p. 2. O documento aborda este caráter preventivo das sanções que o órgão sustenta, nos seguintes termos: “Reiterando que as medidas referidas no parágrafo 1 abaixo [congelamento de fundos, proibição de viajar e embargos de armas], possuem natureza preventiva e não contam com os padrões criminais estabelecidos por leis nacionais.” Livre tradução do original: “*Reiterating that the measures referred to in paragraph 1 below, are preventative in nature and are not reliant upon criminal standards set out under national law*”.

⁶⁹ BIERSTEKER, Thomas e ECKERT, Sue. 2012, p. 4. Livre tradução do original: “It is useful to recall the context within which this unique Ombudsperson mechanism functions. Targeted sanctions are political measures imposed by a political body, the United Nations Security Council. They are preventative measures, rather than punitive ones, intended to address threats to international peace and security – in the case of the 1267 committee, international terrorism. Decisions to list individuals or entities are not legal determinations *per se*, but rather political findings of association with Al Qaeda. Designations are intended to be temporary, at least in theory. As such, they do not require the same evidentiary standards associated with criminal prosecutions.”

É bem verdade que as leis nacionais sobre os adequados procedimentos criminais e devido processo legal não podem questionar a validade de uma regra de Direito Internacional, ao contrário, elas deve estar em conformidade com ele.⁷⁰ Ademais, como visto anteriormente, todos os Estados membros estão obrigados a cumprir as decisões tomadas pelo Conselho de Segurança com fundamento no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, às quais se incluem as Resoluções sobre o terrorismo.

Ainda assim, a controvérsia tomou proporções tamanhas, que os Estados chegaram ao ponto de terem que escolher entre desobedecer decisões de sua cortes internas e de seus órgãos legislativos, que ousaram se expor em defesa das liberdades fundamentais de indivíduos sob sua jurisdição e afetados pelo regime 1267, ou violar o art. 25 da Carta das Nações Unidas.⁷¹

A polêmica relacionada a estes procedimentos tem início desde o momento de listagem, que não conta com a participação do indivíduo ou entidade suspeitos/as de serem associados à Al Qaeda em nenhum momento. A primeira notificação ao indivíduo ocorre apenas depois que o seu nome foi incluído à Lista Consolidada.⁷² Assim, após ser investigado por Agências de Inteligência ou outras fontes similares, eles/as têm seu nome indicado por um Estado ou organização regional para ser incluído em uma lista que vai acarretar a aplicação imediata de sanções privativas de liberdade (*travel ban*) e do direito de propriedade (*freezing funds*), sem qualquer oportunidade de provar que a listagem possa ser injustificada e, portanto, tentar impugnar este fato antes que ele comece a gerar efeitos.⁷³

Esta característica da listagem deixa a porta aberta para que indivíduos tenham seus nomes nela inseridos, sem muito fundamento e em decorrência de decisões embasadas por pouca informação, gerando as consequências apresentadas pelo *Watson Report*:

⁷⁰ Essa regra está assim prevista na *Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados* de 1969: “Art. 27. Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm (Último acesso em 30/01/2013)

⁷¹ WILLIS, Grant L. *Security Council Targeted Sanctions, Due Process and the 1267 Ombudsperson*. In: Georgetown Journal of International Law, Vol. 42, No. 3, 2011, p. 9. Disponível para download em: http://works.bepress.com/grant_willis/1/ (Último acesso em 25/01/2013)

⁷² As Resoluções do Conselho de Segurança só obrigam os Estados a garantirem a notificação do indivíduo ou da entidade após a listagem. Esse mecanismo foi introduzido no regime em 2006, com a Resolução 1735 do Conselho de Segurança da ONU. Não há qualquer menção nas Resoluções analisadas sobre notificação anterior à listagem e não existem mecanismos disponíveis para que o indivíduo, o sabendo, a questione previamente.

⁷³ WILLIS, 2011, p. 14.

“O motivo da alta taxa de sucesso dos processos no contexto das sanções autônomas [do regime 1267], na União Europeia, pode ser explicado, primeiramente, pelas listagens inadequadas, que são baseadas em afirmações sobre motivos vagos e gerais, e evidências insuficientes.”⁷⁴

Nesse contexto de listagens indevidas em decorrência da ausência de comunicação e defesa com e por parte dos/as acusados/as, importa mencionar o caso do casal belga, Nabil Sayadi e Patricia Vinck, que foram inseridos na lista em 2003, após terem sido indicados pelo estado da Bélgica ao Comitê da Resolução 1267, sob alegação de terem provido assistência financeira e recebido financiamento de indivíduos associados com a Al Qaeda.

O casal conseguiu provar sua inocência na Corte de 1ª instância de Bruxelas em dezembro de 2005, mas os seus nomes só foram retirados da Lista Consolidada em julho de 2009. Durante o período de 6 anos eles sofreram, injustificadamente, as consequências de um erro cometido pelo seu Estado e reforçado pelo Conselho de Segurança, sem possibilidades efetivas de reverter a situação.

Mesmo após a decisão transitada em julgada da Corte de 1ª instância, comprovando que o casal não possuía qualquer envolvimento com terroristas, o Estado Belga resistiu em solicitar a remoção dos seus nomes da Lista. Somente após ser condenado ao pagamento de multa diária caso não agisse nesse sentido, ainda em 2005, a Bélgica deu início ao procedimento do pedido de retirada do nomes, fato que ocorreu apenas quatro anos depois.⁷⁵

Ora, considerando que o procedimento de exclusão do nome, mesmo nos moldes atuais, por meio do/a *Ombudsperson*, pode durar anos, durante os quais a vida das pessoas afetadas estarão sendo devastadas pelas medidas aplicadas, a ausência de espaço para a apresentação de defesa prévia configura grave inadequação ao sistema de proteção às liberdades fundamentais e aos Direitos Humanos. Basta lembrar um dos documentos internacionais mais importantes na garantia destes direitos, a Declaração Universal dos

⁷⁴ BIERSTEKER, Thomas e ECKERT, Sue. 2012, p. 35. Livre tradução do original: “The current high success rate of EU litigation in the context of autonomous sanctions can be explained primarily by inadequate listings that are based on vague and general statements of reasons and insufficient evidence.”

⁷⁵ Estas informações constam da decisão do processo impetrado em 2006 pelo casal contra a Bélgica, decidido em 2008, perante o Comitê de Direitos Humanos da Europa. O processo *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication No. 1472/2006, U.N. Doc. CCPR/C/94/D/1472/2006 (2008) está disponível para download em: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/session94-index.html> (Último acesso em 26/01/2013)

Direitos Humanos, que assegura a presunção de inocência até que provado o contrário em julgamento que assegure a sua defesa, nos termos do seu artigo XI:

“Artigo XI - Toda pessoa acusada de um ato delituoso tem o direito de ser presumida inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa”⁷⁶

Além da declaração, a presunção de inocência foi consagrada pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, que reza, no seu artigo 14 (2), que “toda pessoa acusada de um delito terá direito a que se presuma sua inocência enquanto não for legalmente comprovada sua culpa.”⁷⁷

Ademais, a utilização desse instrumento legitima a possibilidade latente de aplicar-se sanções indiscriminadamente a indivíduos, por equívoco, presumindo-se a sua culpa e sem a garantia do questionamento das provas que poderão submetê-lo a esta situação por tempo indefinido.

3.2 O CARÁTER TEMPORAL INDETERMINADO E PUNITIVO DAS SANÇÕES

Se o método de listagem sem defesa prévia é prejudicial para a garantia da liberdade fundamental dos indivíduos suspeitos de envolvimento com terrorismo, também o seu caráter temporal precisa ser questionado numa perspectiva de proteção aos Direitos Humanos. Apesar de o Conselho de Segurança insistir em negar formalmente o caráter criminal da suas sanções, para tentar afastar a necessidade da observância do devido processo legal, os resultados que delas decorrem têm induzido a comunidade internacional a concluir pelo contrário.

Como assevera o Relatório do Alto-Comissário para Direitos Humanos da ONU na proteção aos Direitos Humanos e liberdades fundamentais no combate ao terrorismo, no que tange ao regime da Resolução 1267, a aplicação de sanções em tempo aberto, sem delimitação de um período para a sua extinção, tem um impacto punitivo

⁷⁶ *Declaração Universal dos Direitos Humanos (Universal Declaration of Human Rights)*, 1948. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm (Último acesso em 27/01/2013)

⁷⁷ *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (International Covenant on Civil and Political Rights)*, 1966. Artigo 14 (2). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm (Último acesso em 28/01/2013)

direto, e ameaça ir bem além das finalidades das Nações Unidas para combater a ameaça terrorista proporcionada por um caso individual.⁷⁸

Na prática, o caráter “provisório” destas sanções, assim designado justamente para expressar que tratava de medida preventiva com finalidade de quebrar a assistência fornecida aos grupos terroristas, especialmente porque combinada com a ausência de defesa prévia e da sua indefinição temporal, tem constituído verdadeira punição para quem as sofre. Concordando com Grant Willis, “[...] a duração indefinida das sanções do regime 1267 constituem ações punitivas contra os afetados, negando-lhes a proteção legal e aos Direitos Humanos.”⁷⁹

Também o *Watson Report* corrobora com esse pensamento e indica que “a natureza temporal aberta das sanções da ONU tem gerado sérios efeitos punitivos sobre os indicados, levando tribunais judiciais a encontrar violações no devido processo legal”⁸⁰ Essa avaliação decorre do fato de que medidas de natureza preventiva devem ser estipuladas por um período pré-estabelecido, o que não ocorre no caso em tela. Quando o indivíduo é listado, além do procedimento de listagem se aproximar do arbitrário, não há previsão para que se finde a aplicação das sanções.

Tomando como exemplo o caso Nabil Sayadi e Patricia Vinck, a prolongação das sanções no tempo acarretou diversos outros resultados que se somaram à punição que sofriam em decorrência da listagem dos seus nomes. Com a publicização da sua listagem, Nabil foi demitido da firma em que trabalhava, além de lhe ter sido recusado pelo Estado Belga os benefícios do serviço desemprego. Ademais, como consequência da proibição de viajar, ele foi impedido de aceitar a oferta de emprego oferecida pelo Crescente Vermelho no Qatar. Analisando estes episódios, dentre outros, o Comitê de Direitos Humanos da Europa condenou o fato de que, “em nome do combate ao terrorismo, a mera listagem de

⁷⁸ *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, A/HRC/8/13, 2008, parágrafo 47. Disponível para download em: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=14160 (Último acesso em 27/01/2013) Livre adaptação do original: “Open-ended periods of applicable sanctions, notably in respect of freezing the assets of suspects, have a direct punitive impact and readily threaten to go well beyond the purpose of the United Nations to combat the terrorist threat posed by an individual case.”

⁷⁹ WILLIS, 2011, p. 25. Livre tradução do original: “[...]the indefinite duration of the 1267 sanctions constitute punitive actions that entitle those affected to legal and human rights protection.”

⁸⁰ BIERSTEKER, Thomas e ECKERT, Sue. 2012, p. 4. Livre tradução do original: “[...]the open-ended nature of UN sanctions have had serious punitive effects on those designated, leading courts to find violations of due process.”

indivíduos seja suficiente para justificar a instituição de procedimentos especiais contra eles/as, sem processo, remédio efetivo ou direito de defesa.”⁸¹

Assim, como sustentado também no Relatório da Comissão de Direitos Humanos da ONU, a intenção das sanções em ser de origem preventiva, na prática, tem surtido resultado punitivo na vida dos indivíduos, levando a apreender desse fato que, “quanto mais tempo o indivíduo passa com o nome na lista, maior o seu efeito punitivo”, importando ressaltar, sem que a sua culpa tenha sido necessariamente comprovada por meios adequados.⁸²

3.3 O DIREITO À POSSIBILIDADE DE DEFESA E DAS LIMITAÇÕES DO/A OMBUDSPERSON

Os pontos apresentados até aqui já são suficientes para causar espanto e indignação com a política internacional anti-terrorista levada a cabo pelo Conselho de Segurança da ONU. Entretanto, se o procedimento de listagem e as demais características descritas possuem tantos elementos inadequados para um sistema que está inserido numa lógica de proteção de Direitos Humanos, a negação de um remédio efetivo para defender-se frente a estas arbitrariedades é ainda mais alarmante.

Como visto, tentando adaptar o regime da Resolução 1267 às demandas encontradas dentro e fora da ONU, o Conselho criou em 2010 um escritório para receber solicitações de retirada da lista, que agora pode ser feito diretamente pelo indivíduo. Contudo, a limitação dos poderes do/a *Ombudsperson* tanto para ter acesso a todos os tipos de informações necessárias ao caso como para decidir de forma definitiva sobre a permanência ou exclusão do nome, não permite que esse instrumento seja suficiente enquanto remédio efetivo para recorrer da decisão do Conselho.

O relatório mais recente enviado ao Conselho de Segurança pela atual *Ombudsperson*, Kimberly Prost, em atividade desde 2010, relata as limitações para sua

⁸¹ Caso *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium*, Communication No. 1472/2006, U.N. Doc. CCPR/C/94/D/1472/2006 (2008), parágrafo 3.13. Livre tradução do original: “[...]in the name of combating terrorism, the mere listing of individuals is sufficient to justify the institution of special procedures against them in the courts and the imposition of sanctions without trial, effective remedy or rights of defence”.

⁸² *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, A/HRC/8/13, 2008, parágrafo 50. Livre tradução do original: “The longer an individual is on a list, the more punitive the effect will be.”

atuação.⁸³ No documento, Prost reforça a observação feita desde o seu primeiro relatório remetido ao órgão, de que o acesso às informações qualificadas como confidenciais pelos Estados que indicaram os indivíduos para a lista é fundamental para a adequada análise do caso.⁸⁴ Estes dados, necessários e relevantes à apreciação dos fatos e à própria credibilidade e efetividade do mecanismo, têm sido indiscriminadamente negados a ela por muitos Estados, que não estão obrigados a fornecê-los por nenhum instrumento legal.⁸⁵

Outro ponto crítico sobre a atuação do/a *Ombudsperson* é caracterizado pela provisoriedade do seu mandato, que não garante a sua continuidade de forma tão permanente quanto a lista. Enquanto não há previsão para o fim do regime da Resolução 1267 e para a cessação das suas sanções, o Conselho criou o escritório do/a *Ombudsperson* com vigência inicial de 18 meses, a ser renovado, ou não, de acordo a conveniência do Conselho, no fim de cada período. Não há garantia efetiva de que esse instrumento continuará servindo às pessoas listadas enquanto durarem as sanções. Como reforçado no *Watson Report*, “um mandato por tempo indefinido ou mais extenso transmitiria uma maior sensação de independência e permanência fortalecendo a credibilidade do processo.”⁸⁶

Ademais, a função do escritório encontra limitações materiais tão extensas que o instrumento acaba servindo apenas a uma parcela dos indivíduos com solicitações frente à execução das medidas do regime 1267. Um dos casos de inatividade do/a *Ombudsperson* diz respeito à aplicação equivocada de sanções a pessoas com nome semelhante ao do/a verdadeiro/a listado/a. Essas pessoas continuam sem acesso a esse instrumento pois trata-se de caso não regulamentado e não coberto pelas competências do/a *Ombudsperson*.⁸⁷

Os indivíduos que necessitam obter concessão de exceção humanitária às sanções que lhe são aplicadas, a exemplo de viagem por razões de doença, também estão excluídos das facilidades de comunicação proporcionadas por esse sistema e do julgamento

⁸³ *Fourth report of the Ombudsperson to the Security Council*, S/2012/509, 2012, parágrafos 12-14. Disponível para download em: <http://www.un.org/en/sc/ombudsperson/reports.shtml> (Último acesso em 31/01/2013)

⁸⁴ *First report of the Ombudsperson to the Security Council*, S/2011/29, 2011, parágrafos 33-35. Disponível para download em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/29 (Último acesso em 31/01/2013)

⁸⁵ No seu último relatório (*Fourth report*, parágrafo 12), Prost comunicou que havia conseguido, até então, firmar acordo legal com 11 Estados, que assumiram o compromisso de fornecer esse tipo de informações quando requeridos, mas que essa relação ainda não tinha avançado com Estados que possuem envolvimento em um grande número de casos de solicitação de retira da lista por indivíduos e entidades.

⁸⁶ BIERSTEKER, Thomas e ECKERT, Sue. 2012, p. 21.

⁸⁷ *Ibidem*.

mais meticuloso oferecido pelo *Ombudsperson*, estando sujeitos aos procedimentos anteriores à criação deste, ou seja, às decisões arbitrárias, políticas e pouco fundamentadas do Comitê de Sanções das Resoluções 1267 e 1989.

Assim, por mais que a criação do escritório do/a *Ombudsperson* signifique um grande avanço dentro das inúmeras problemáticas apresentadas pelo regime da Resolução 1267, suas limitações, não só materiais mas também procedimentais, não permitem que os critérios de acesso a um remédio efetivo sejam contemplados. De forma objetiva, além de nem sempre ter acesso a todas as informações referentes ao caso, quando não há inteira colaboração do Estado envolvido, as suas decisões, por mais fundamentadas que estejam, não vinculam a decisão do Comitê. Este, órgão político que é e sem obrigação de fundamentar sua decisão, que aliás não poderia ser revisada de forma vinculativa por nenhum órgão ou tribunal, poderá, sempre que o achar conveniente, decidir contrariamente à recomendação do/a *Ombudsperson*.

Foi por esta razão que, também o atual Relator Especial da ONU para promoção e proteção dos Direitos Humanos e liberdades fundamentais no combate ao terrorismo, Ben Emerson, recomendou ao Conselho de Segurança que confira ao/a *Ombudsperson* o poder de decisão final sobre os casos que revisa, retirando do Conselho e do Comitê o poder decisório sobre a matéria.⁸⁸ Estes consistem também em alguns dos motivos pelos quais Willis faz coro aos/as que continuam demandando do Conselho procedimentos mais claros e efetivamente independentes para decidir sobre os casos. Segundo ele:

“[...]a criação do/a *Ombudsperson* ainda não coloca o regime de sanções da Resolução 1267 em consonância com os direitos de devido processo legal, que garante à pessoa ou entidade um remédio efetivo contra uma medida diante de uma instituição ou órgão imparcial previamente estabelecido porque, enquanto o/a *Ombudsperson* é independente e imparcial, o Comitê de Sanções da Resolução 1267 ainda é o órgão com poderes de oferecer o remédio efetivo, e ele não é imparcial ou independente, mas sim o mesmo órgão político que decide pela listagem.”⁸⁹

⁸⁸ *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, Un Doc. A/67/396, 2012, parágrafo 35. Disponível para download em: <http://daccess-ods.un.org/TMP/3954868.01862717.html> (Último acesso em 31/01/2013).

⁸⁹ WILLIS, 2011, p. 69, 70. Livre tradução do original: “[...]the creation of the Ombudsperson still does not bring the 1267 sanctions regime into compliance with the right of due process that guarantees a person or entity an effective remedy against an individual measure before an impartial institution or body previously established because while the Ombudsperson is independent and impartial the 1267 Sanctions Committee is still the only body empowered to offer an effective remedy and it is not impartial or independent, but rather the same political body that makes listing decisions”

Conclui-se portanto, que o regime da Resolução 1267, ressalvado o reconhecimento dos importantes avanços introduzidos no sistema com o escritório do/a *Ombudsperson*, continua falhando em garantir o acesso a um órgão de revisão eficaz para a totalidade dos indivíduos por ele afetado.

3.4 AS LIMITAÇÕES DAS DECISÕES DE TRIBUNAIS NACIONAIS E REGIONAIS

O conjunto de problemas aqui explanados a respeito do regime da Resolução 1267 deu origem a diversos processos judiciais em tribunais nacionais e regionais, especialmente na Europa.⁹⁰ Enquanto algumas corte negavam provimento aos pedidos dos/as requerentes, alegando a ausência de competência para julgar decisão do Conselho de Segurança e confirmavam a legalidade dos atos praticados⁹¹, outras adotaram abordagens interessantes para driblar esse fato e garantir-lhes alguns direitos.

O artigo 103 da Carta das Nações Unidas aduz que, em caso de conflito entre outros acordos internacionais e o devido cumprimento de obrigações estabelecidas sob a Carta, estas deveriam prevalecer. Como consequência, as resoluções do Conselho não poderiam ser questionadas nem em função de garantias concedidas por outros instrumentos internacionais.

Contrariando esse fato, no caso *Abdelrazik contra o Canadá*, mencionado anteriormente, o juiz concluiu que o Estado canadense violou os seus direitos de cidadão conferidos pela Carta daquela nação, quando não garantiu todos os meios para que ele pudesse retornar ao país, mesmo diante da proibição de viagem imposta pelo regime da Lista Consolidada à qual estava inserido.⁹²

Em um dos julgamentos mais famosos envolvendo pedido de litigante incluído na Lista da Resolução 1267, conhecido como caso “Kadi” (*The Kadi’s case*), a Corte de Justiça da União Europeia decidiu, em 2008, que não possuía competência para decidir sobre a legalidade da Resolução em si. No entanto, decidiu que poderia julgar os atos cometidos pelos Estados membros da comunidade europeia, quando a aplicação das sanções implicava violação aos direitos fundamentais garantidos pelos princípios de

⁹⁰ BIERSTEKER, Thomas e ECKERT, Sue. 2012, p. 26, 27.

⁹¹ Caso “Kadi”, sentença do processo em 1ª instância, julgado em 21/09/2005.

⁹² Caso *Abousfian Abdelrazik versus Estado Canadense*, 2009, parágrafo 153.

Direitos Humanos daquela comunidade, protegidos pela Convenção Europeia de Direitos Humanos.

No caso “Kadi”, a corte encontrou uma brecha para decidir assim, afirmando que os Estados possuem, em certa medida, liberdade no modo de aplicação das sanções previstas pela Resolução. Assim sendo, a relação do Estado com o indivíduo no momento da aplicação das medidas poderiam ser revisados por aquela corte, que tem função de garantir que os princípios de direitos da comunidade europeia sejam observados pelos seus membros.⁹³

A decisão não atacou a lista em si, nem questionou a legalidade daquele regime, ao contrário, reafirmou as prerrogativas do Conselho em decidir atonamente sobre aquela questão.⁹⁴ No entanto, abriu um precedente importantíssimo ao impor limites à aplicação das sanções, ainda que advindas da obrigação estatal de fazer cumprir a Resolução do Conselho, em face do artigo 25 da Carta da ONU. Segundo a corte, a ação dos Estados deveria estar em conformidade com os critérios de acesso a um recurso efetivo contra a aplicação das medidas e respeitar os Direitos Humanos e as liberdades fundamentais dos indivíduos.

A posição desta corte foi depois compartilhada pela decisão da Corte Europeia de Direitos Humanos, no julgamento do caso de Youssef Nada contra o Estado suíço, em 2012. Também esta corte deliberou que teria havido violação do direito de defesa do requerente, com a negação do acesso a um recurso efetivo contra a proibição de viagem que lhe estava sendo imposta.⁹⁵

Contudo, apesar destas decisões desafiarem a lógica de inquestionabilidade das decisões do Conselho de Segurança, por via judicial, elas representam exceções. A posição predominante é de que os Estado “não possuem qualquer poder discricionário quanto à seleção dos indivíduos ou o tipo de sanções a ser impostas. Seu critério continua a ser limitado aos métodos, modalidades e procedimentos de implementação.”⁹⁶

⁹³ Caso “Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Comission”, julgado pela Corte de Justiça da União Europeia em 03/09/2008, parágrafos 296-300. Informações obtidas no Caso “Youssef Nada v. Switzerland”, julgado pela Corte Europeia de Direitos Humanos em 12/09/2012, p. 26-29. Decisão disponível para download em: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-113118#%7B%22itemid%22:%5B%22001113118%22%5D%7D> (Último acesso em 02/01/2013)

⁹⁴ Ibidem, parágrafo 294.

⁹⁵ Caso “Nada”, p. 63.

⁹⁶ BIERSTEKER, Thomas e ECKERT, Sue. 2012, p. 27. Livre tradução do oririnal: “[...]they do not enjoy any discretion as to the selection of the individuals or the type of sanctions to be imposed. Their discretion remains limited to the methods, modalities and procedures of implementation.”

Ademais, como asseverou Ben Emerson, fazendo coro com a posição do Alto Comissário em Direitos Humanos da ONU, “a habilidade de indivíduos e entidades para desafiar as suas listagens a nível nacional continua obstaculizada pela obrigação dos Estados Membros frente aos artigos 25 e 103 da Carta.”⁹⁷

Significa dizer que, enquanto os Estados não possuem liberdade na aplicação das medidas, ou seja, apenas devem aplicá-las de acordo com o conteúdo do regime da Resolução 1267, ao qual são obrigados a obedecer em função das obrigações assumidas perante a Carta das Nações Unidas, nem as cortes nacionais nem as regionais poderiam questionar os seus atos, já que estariam protegidos pelos ditados deste documento.

As cortes, mesmo as que desafiaram a Resolução, não conseguem atingir a Lista em si, mas os Estados condenados encontram-se numa situação ambígua, sob a determinação de duas fontes que se contradizem, a Resolução e a decisão do tribunal. Nesta situação, por tudo que já foi exposto, a segunda ainda não possui embasamento legal para superar a primeira⁹⁸, mas, como diz Willis, cumpre importante função ao mandar uma mensagem objetiva à ONU, especialmente ao Conselho de Segurança, de que os procedimentos de inclusão e retirada de nomes à Lista Consolidada não estão em conformidade com os parâmetros de devido processo legal.⁹⁹

Willis também acredita que esse comportamento de algumas corte, desafiando a Resolução e, conseqüentemente, o *status quo* estabelecido pela Carta da ONU, deve ter sua importância ressaltada, tendo em vista que essas mensagens fazem parte das motivações que levam o Conselho de Segurança a buscar adaptar os procedimento da Lista aos parâmetros internacionais de devido processo legal. Segundo o autor,

“Alguns desses desafios legais têm recebido atenção mundial e claramente levou o Conselho de Segurança a adotar medidas incrementais para reformar os procedimentos do regime de sanções específicas da Resolução 1267, de modo que eles estejam mais de acordo com as normas internacionalmente aceitas e

⁹⁷ *Un Doc. A/67/396*, 2012, parágrafo 22. Livre tradução do original: “[...]the ability of individuals and entities to challenge their listing at the national level remains constrained by the obligation on Member States under Articles 25 and 103 of the Charter.”

⁹⁸ WILLIS, 2011, p. 16. O autor reforça que “mesmo se o sistema interno de direito permitisse que indivíduos adotasse medidas legais contra a Resolução do Conselho de Segurança, as Nações Unidas gozam de absoluta imunidade contra todas as formas procedimentos legais perante corte e autoridades nacionais, como garantido pelo Artigo 105, parágrafo 1, da Carta da ONU, a Convenção Geral sobre Privilégios e Imunidades das NAÇÕES Unidas”. Livre tradução do original: “[...]even if a domestic legal order did allow individuals to take direct legal action against a Security Council resolution, the United Nations enjoys absolute immunity from every form of legal proceedings before national courts and authorities, as provided for in Article 105, paragraph 1, of the U.N. Charter, the General Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations”

⁹⁹ WILLIS, 2011, p. 22

com parâmetros mínimos de transparência e devido processo legal.”¹⁰⁰

Assim, apesar das limitações impostas às decisões das cortes nacionais e regionais, esta ousadia demonstrada pelos tribunais na proteção aos Direitos Humanos e às liberdades fundamentais dos indivíduos tem desempenhado papel relevante na reforma da política de combate ao terrorismo.

Elas têm servido de instrumento para lembrar ao Conselho de Segurança que existe uma rede de direitos consolidada para garantir o tratamento adequado ao indivíduo em situações tão assimétrica quanto esta, onde ele se apresenta em estado de flagrante hipossuficiência em relação ao órgão. E, portanto, decisões como estas são essenciais para reforçar ao Conselho que estes direitos, comportados pelo sistema internacional de Direitos Humanos, devem ser observados, senão principalmente, inclusive por ele.

¹⁰⁰ Ibidem, p. 20. Livre tradução do original: “Some of these legal challenges have garnered worldwide attention and clearly provoked the Security Council to take incremental measures to reform the 1267 targeted sanctions regime’s procedures so that they are more in line with the internationally accepted minimum standards for transparency and due process”.

“Eu queria que essa fantasia fosse eterna... Quem sabe um dia a paz vence a guerra e viver será só festejar.”¹⁰¹

CONCLUSÃO

Os direitos reiteradamente negados pelo Conselho de Segurança da ONU aos indivíduos sob o regime da Resolução 1267 estão garantidos nos instrumentos internacionais e regionais mais importantes, como a Declaração Universal de Direitos Humanos¹⁰², o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos¹⁰³, a Convenção Americana de Direitos Humanos¹⁰⁴, a Convenção Europeia de Direitos Humanos¹⁰⁵ e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos.¹⁰⁶

Todos estes documentos fazem parte de um sistema onde estão consolidados os direitos reivindicados por gerações que foram marcadas pela arbitrariedade e pela violência física e psicológica cometida por indivíduos e também por Estados, por governos. Entre diversos outros eventos repugnantes na história mais recente, a comunidade internacional sofreu com as atrocidades de duas grandes guerras mundiais, e enfrentou e ainda enfrenta as brutalidades de governos autoritários e as perseguições escancaradas contra grupos específicos em todos os continentes, como os casos mais recentes na Ásia e na África. Além disso, o racismo, a homofobia, o machismo, a tortura, entre diversas outras formas de preconceitos e opressões cometidas pelos Estados ou por indivíduos, somam-se às cicatrizes e feridas abertas que impulsionam a constante luta pelo fortalecimento das garantias às liberdades fundamentais e da proteção aos Direitos Humanos.

É nesse contexto que a conquista da proteção internacional ao devido processo legal, com direito de defesa, presunção de inocência e acesso a um recurso efetivo frente às violações cometidas por Estados contra indivíduos, se insere na luta histórica de

¹⁰¹ Trecho da música “Baianidade Nagô”, de composição atribuída a Evany.

¹⁰² *Declaração Universal de Direitos Humanos*, 1948. Artigos 10 e 11.

¹⁰³ *Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos*, 1969. Artigo 14 caput; 14(1); e 14(5).

¹⁰⁴ *Convenção Americana de Direitos Humanos*, 1969. Artigo 8º(1); 8º(2); e 8º(2,h). Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm> (Último acesso em 31/01/2013).

¹⁰⁵ *Convenção Europeia de Direitos Humanos*, 1950. Artigo 6º (1); 6º (2); e artigo 13. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303PT.01000101.htm> (Último acesso em 31/01/2013).

¹⁰⁶ *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*, 1981. Artigo 7º (1, a, b e c). Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/carta-africa.html> (Último acesso em 31/01/2013).

movimentos, organizações e ativistas dos Direitos Humanos. No caso da Resolução 1267, o objeto central da luta destes ativistas é a restrição das arbitrariedades que podem advir do abuso de poder, especialmente em relações de flagrante hiposuficiência de uma das partes, ou seja, do indivíduo frente ao Conselho de Segurança.

Cançado Trindade, ao discorrer sobre o processo de humanização do Direito Internacional, ressalta a relevância da construção de “uma rica jurisprudência de emancipação do ser humano vis-à-vis seu próprio Estado” e cita as Cortes Internacionais às quais os indivíduos podem recorrer para buscar a proteção contra violações aos Direitos Humanos.¹⁰⁷

No contexto da Resolução 1267, no entanto, é possível observar que toda a movimentação ocorrida em prol da garantia do amparo judicial ao indivíduo por meio de tribunais internacionais, como as Cortes Interamericana e Europeia de Direitos Humanos, encontra-se paralisada frente à imunidade conferida às Nações Unidas e aos seus representantes, quando na função de fazer cumprir as obrigações por ela estabelecida, assegurada pelo artigo 105-1 da sua Carta. Significa dizer que, por algum motivo ainda desconhecido, a organização abre mão de garantias fundamentais quando se trata de terrorismo e não garante aos indivíduos um instrumento para reivindicação dos seus direitos e muito menos de reparação pela violação dos mesmo.

Bardo Fassbender, em estudo desenvolvido por solicitação do Escritório de Assuntos Legais das Nações Unidas, sustenta que, o Conselho de Segurança, enquanto principal órgão da ONU, está sujeito ao Direito Internacional, e, por esta razão, é obrigado a observar as normas sobre devido processo legal e procedimentos justos e claros, de acordo com os tratados, incluindo a Carta das Nações Unidas, e os princípios gerais de direitos reconhecidos pelos membros da comunidade internacional.¹⁰⁸

O preâmbulo da Carta estabelece como um dos fins das Nações Unidas a proteção às liberdades fundamentais e o estabelecimento de “condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos”. Ou seja, os princípios de presunção de inocência e o direito ao devido processo legal, consolidados no sistema internacional de direitos

¹⁰⁷ TRINDADE, 2006, p. 26

¹⁰⁸ FASSBENDER, Bardo. *Targeted Sanctions and Due Process: The responsibility of the UN Security Council to ensure that fair and clear procedures are made available to individuals and entities targeted with sanctions under Chapter VII of the UN Charter*, 2006, p. 6.

humanos, como visto, deveriam estar sendo protegidos e garantidos pela organização, e não sendo, por ela mesma, violados.

Diante desta incongruência do sistema, as palavras de Cançado Trindade em muito resumem os anseios para uma comunidade internacional mais saudável, a saber:

“O mundo em que vivemos muito necessita um ordenamento jurídico internacional capaz de regular eficazmente as relações entre todos os seus sujeitos (inclusive a pessoa humana), e de assim satisfazer as necessidades e aspirações da comunidade internacional, entre as quais a realização da justiça.”¹⁰⁹

O Direito Internacional encontra dificuldades e complexidades enormes para a sua aplicação. A diversidade de atores e demandas envolvidas no seu contexto supera a capacidade de concretização dos seus valores e da efetivação dos seus instrumentos. A postura do Conselho de Segurança no combate ao terrorismo está sendo caracterizada pela insistência em ficar à margem de um ordenamento que se esforça para garantir a proteção a direitos que são fundamentais ao fortalecimento e à credibilidade dos seus próprios órgãos.

Assim, enquanto essa situação persistir, a denominada “guerra contra o terror” vai continuar soando como uma dupla incongruência do sistema das Nações Unidas, que foi criada e fortalecida para, por um lado, evitar guerras e promover a paz, e, ainda, para garantir o respeito, a proteção e a ampliação dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais.

O papel desempenhado pelo Conselho de Segurança na resolução de conflitos e nos seus esforços de manutenção da paz e da segurança internacional é de extrema relevância. Contudo, é importante reconhecer que, se um processo penal judicial composto de todas as garantias fundamentais ao devido processo legal é passível de cometer equívocos, as decisões políticas do órgão, baseadas apenas em suposições e sem contestação de provas, estão ainda mais sujeitas ao erro.

Diante disso, a problemática em torno do regime da Resolução 1267 apresenta a necessidade de expor a um outro órgão, talvez judicial, se não o conteúdo material das resoluções do Conselho, ao menos a responsabilidade frente aos atos que atingem diretamente os indivíduos nesse caso. Quanto ao órgão mais adequado a adquirir legitimidade para questionar atos do Conselho de Segurança e quanto ao alcance das suas decisões, entretanto, o presente trabalho não é suficiente para responder, devendo ser, este, objeto de uma outra pesquisa, específica sobre o tema.

¹⁰⁹ TRINDADE, 2006, p. 26.

De toda sorte, resta claro que o Conselho precisa refletir sobre suas práticas buscando responder ao seguinte questionamento: a partir de que ponto os seus atos, cometidos em nome da garantia da paz, da segurança e consequentemente dos Direitos Humanos no nível internacional, ultrapassa a condição de proteção e pisa a linha da violação?

REFERÊNCIAS:

BIERSTEKER, Thomas e ECKERT, Sue. *Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures*, Watson Institute For International Studies, 2006. Disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.watsoninstitute.org%2Fpub%2FStrengthening_Targeted_Sanctions.pdf&ei=iIURUav6NInM9gSa4IGIBA&usg=AFQjCNGGRUKOQ1GWVTtXf5iRg5Y5ppsQ&sig2=AQZcQwMq10zwlyDf6YizuA&bv m=bv.41934586.d.eWU (Último acesso em 05/02/2013)

BIERSTEKER, Thomas e ECKERT, Sue. *Addressing Challenges to Targeted Sanctions: An Update of the "Watson Report"*, Watson Institute For International Studies, 2009. Disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDQOFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.watsoninstitute.org%2Fpub%2F2009_10_targeted_sanctions.pdf&ei=RIURUZ2JGYHK9QTbpYGYBA&usg=AFQjCNHZZfbq-FjJuxT7xKU8zaKwvYwGuA&sig2=igT92sDhXyVfpWpdz6-3Dw&bvm=bv.41934586.d.eWU (Último acesso em 05/02/2013)

BIERSTEKER, Thomas e ECKERT, Sue. *Due Process and Targeted Sanctions: An update of the "Watson Report"*, 2012. Disponível para download em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.watsoninstitute.org%2Fpub%2FWatson%2520Report%2520Update%252012_12.pdf&ei=5woJUZ7YHYTM9ATPg4HIDg&usg=AFQjCNFfUX3TFwz1_vf-KKQG89fvypWzrw&sig2=oaT-c63ONWQSciPgTDPmQ&bvm=bv.41642243.d.eWU (Último acesso em 23/01/2012)

Carta das Nações Unidas, 1948. Disponível em <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/carta-onu.htm> (Último acesso em 05/02/2013)

CARVALHO, Salo de, D'Avila, Fábio Roberto e TANGERINO, Davi de Paiva Costa. *O Direito Penal na luta contra o terrorismo: delineamentos Teóricos a partir da criminalização dos movimentos sociais – o caso dos Trabalhadores Rurais sem-terra*. In Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da PUCRS. Porto Alegre: Vol. 4, Numero 1, 2012. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDMQFjAA&url=http%3A%2F%2Frevistaseletronicas.pucrs.br%2Ffojs%2Findex.php%2Fsistemapenaleviolencia%2Farticle%2Fdo wnload%2F11286%2F8090&ei=t4URUf28KpLW8gTXwoDgDw&usg=AFQjCNFfAYztA bTPQRaOwwc Ux2q8-3pQQ&sig2=PLCFQbzmgmLv d8vroP6Y4w&bvm=bv.41934586.d.eWU> (Último acesso em 05/02/2013)

Caso Abousfian Abdelrazik versus Estado Canadense, 2009. Decisão disponível para download em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0CFAQFjAF&url=http%3A%2F%2Fv1.theglobeandmail.com%2Fv5%2Fcontent%2Ffeatures%2FPDFs%2Fsudan.pdf&ei=sHoRUZrVIYei9QS9rIC4Aw&usg=AFQjCNEJfYKH47JPaaVW87FyK4AYAsvTuw&sig2=cEaR3hNQHogVRYdexYe OiQ&bvm=bv.41934586.d.eWU> (Último acesso em 05/02/2013)

Caso Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium, Communication No. 1472/2006, U.N. Doc. CCPR/C/94/D/1472/2006, 2008. Decisão disponível para download em: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/session94-index.html> (Último acesso em 26/01/2013)

Caso Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation versus Conselho da União Europeia e Comissão da União Europeia, Tribunal de Justiça da União Europeia, 2008

CHALIAND, Gérard e BLIN, Arnaud. *The History of Terrorism: From Antiquity to al Qaeda*. Califórnia: University of California Press: 1ª edição, 2007. Tradução: Edward Schneider, Kathryn Pulver e Jesse Browner

Committee Guidelines. Disponível em: <http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml> (Último acesso em 23/01/2013)

Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, 1981. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/carta-africa.html> (Último acesso em 31/01/2013).

Convenção Americana de Direitos Humanos, Pacto de San José da Costa Rica, 1969. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm> (Último acesso em 31/01/2013).

Convenção Europeia de Direitos Humanos, 1950. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303PT.01000101.htm> (Último acesso em 31/01/2013).

Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm (Último acesso em 30/01/2013)

Declaração de Viena e Programa de Ações, Conferencia Mundial sobre Direitos Humanos, 2003. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm> (Último acesso em 17/01/2013)

Declaração Universal dos Direitos Humanos (Universal Declaration of Human Rights), 1948. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm (Último acesso em 27/01/2013)

FASSBENDER, Bardo. *Targeted Sanctions and Due Process: The responsibility of the UN Security Council to ensure that fair and clear procedures are made available to individuals and entities targeted with sanctions under Chapter VII of the UN Charter*, 2006. Disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.un.org%2Fflaw%2Fcounsel%2FFassbender_study.pdf&ei=gYQRUB6VB4em9gTt-4D4Ag&usq=AFQjCNGnRww6o6zNfvekSq2hDYqM3dLeEA&sig2=AhmfJJ0B2ITkhaJ1jYp8tA&bvm=bv.41934586.d.eWU (Último acesso em 05/02/2013)

First report of the Ombudsperson to the Secutiry Council, S/2011/29, 2011. Disponível para download em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/29 (Último acesso em 31/01/2013)

Fourth report of the Ombudsperson to the Secutiry Council, S/2012/509, 2012. Disponível para download em: <http://www.un.org/en/sc/ombudsperson/reports.shtml> (Último acesso em 31/01/2013)

GODERIS, Benedikt and VERSTEEG, Mila. *Human Rights Violations After 9/11 and the Role of Constitutional Constraints*. Economics of Security Working Paper 11. Berlin: Economics of Security, 2009.

High-level Panel on Threats, Challenges and Change Report, 2004. Disponível para download em: <http://www.un.org/secureworld/> (Último acesso em 05/02/2013)

KIRAGU, Ruth M. *Assessing the Effectiveness of UN Targeted Sanctions*, Viena, 2010. Disponível para download em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fils.univie.ac.at%2Ffileadmin%2Fuser_upload%2Flegal_studies%2Fstudent_paper%2FRuth_Mui_thuiya_Kiragu_Assessing_the_Effectiveness_of_UN_Targeted_Sanctions.pdf&ei=GasRUaWGEo269gTn3oHQAg&usq=AFQjCNHMRKsvMVKKWHRjftk169DjBaHiyg&sig2=vwaK7-FHi50hIc6b4i5C9g&bvm=bv.41934586.d.eWU (Último acesso em 05/02/2013)

Lisbon Summit Declaration, 2010. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm#terrorism (Último acesso em 17/01/2013)

North Atlantic Treaty. disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (Último acesso em 17/02/2013)

Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (International Covenant on Civil and Political Rights), 1966. Artigo 14 (2). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm (Último acesso em 28/01/2013)

PORTELA, Irene Maria. *A Segurança e a escolha do inimigo: o efeito Double-bind II-S. Uma análise comparada da legislação anti-terrorista*. Tese Doutoral em Direito Constitucional, Santiago de Compostela, 2007. Disponível em: http://dspace.usc.es/bitstream/10347/2380/1/9788497509701_content.pdf (Último acesso em 15/01/2013)

Revista Brasileira de Inteligência / Agência Brasileira de Inteligência. – Vol. 3, n. 4 (set. 2007) – Brasília : Abin, 2005. Disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.abin.gov.br%2Fmodules%2Fmastop_publish%2Ffiles%2Ffiles_48581dbdd7d04.pdf&ei=DIYRUazqKZGG9gSH64GYDw&usq=AFQjCNerd9fpcffD0rsGeEuS7xwlsQTbCw&sig2=CHKNvjKLLsnuv2gKj411ZA&bvm=bv.41934586,d.eWU (Último acesso em 05/02/2013)

Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, A/HRC/8/13, 2008. Disponível para download em: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=14160 (Último acesso em 27/01/2013)

Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, A/HRC/16/51, 2010. Disponível para download em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/16session/reports.htm> (Último acesso em 05/02/2013)

Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Un Doc. A/65/258, 2010. Disponível em: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/65/258> (Último acesso em 05/02/2013)

Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Un Doc. A/67/396, 2012. Disponível para download em: <http://daccess-ods.un.org/TMP/3954868.01862717.html> (Último acesso em 31/01/2013).

Resolução A/RES/64/211 da Assembleia Geral da ONU, 2009. Disponível para download em: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/64/211> (Último acesso em 05/02/2013)

Resolução A/RES/66/171 da Assembleia Geral da ONU, 2012. Disponível para download em: <http://www.un.org/en/ga/66/resolutions.shtml> (Último acesso em 05/02/2013)

Resolução A/RES/66/282 da Assembleia Geral da ONU, 2012. Disponível para download em: <http://www.un.org/en/ga/66/resolutions.shtml> (Último acesso em 05/02/2013)

Resolução 1214 do Conselho de Segurança da ONU, 1998. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1214%281998%29 (Último acesso em 20/01/2013)

Resolução 1267 do Conselho de Segurança da ONU, 1999. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267%281999%29 (Último acesso em 20/01/2013)

Resolução 1333 do Conselho de Segurança da ONU, 2000. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1333%282000%29 (Último acesso em 20/01/2013)

Resolução 1566 do Conselho de Segurança da ONU, 2004. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42c39b6d4.html> (Último acesso em 05/02/2013)

Resolução 1730 do Conselho de Segurança da ONU, 2006. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1730%282006%29 (Último acesso em 23/01/2013)

Resolução 1735 do Conselho de Segurança da ONU, 2006. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1735%282006%29 (Último acesso em 05/02/2013)

Resolução 1822 do Conselho de Segurança da ONU, 2008. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1822%20%282008%29 (Último acesso em 22/01/2012)

Resolução 1904 do Conselho de Segurança da ONU, 2009. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1904%20%282009%29 (Último acesso em 22/01/2013)

Resolução 1988 do Conselho de Segurança da ONU, 2011. Disponível em www.un.org/sc/committees/1988/pdf/1988List.pdf (Último acesso em 23/01/2013).

Resolução 1989 do Conselho de Segurança da ONU, 2011. Disponível para download em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1989%282011%29 (Último acesso em 05/02/2013)

Resolução 2083 do Conselho de Segurança da ONU, 2012. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2083%20%282012%29 (Último acesso em 22/01/2013)

Security Council Report: Update Report, April 21, 2008, No. 4. Disponível para download em: <http://www.securitycouncilreport.org/update-report/lookup-c-glKWLeMTIsG-b-4048443.php> (Último acesso em 31/01/2013). SYMONIDES, Janusz. *Direitos Humanos: novas dimensões e desafios*. Brasília: UNESCO Brasil, Secretaria Especial dos Direitos Humanos. 2003. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001340/134027por.pdf> (Último acesso em 15/01/2013)

Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation, 2010. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm#ct (Último acesso em 17/01/13)

The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy. Disponível para download em http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CEQQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.un.org%2Fterrorism%2Fpdfs%2FCT_Background_March_2009_terrorism2.pdf&ei=F6gPUfKoNo_a8wS3t4HIDg&usg=AFQjCNFR7wkU3_XYAhlILpT7dAFsVfZrMA&sig2=Fxzmk9VcKF6TL7V-tbISiA&bvm=bv.41867550.d.eWU (Último acesso em 04/02/2013)

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A humanização do direito internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006

WILLIS, Grant L. *Security Council Targeted Sanctions, Due Process and the 1267 Ombudsperson*. In: Georgetown Journal of International Law, Vol. 42, No. 3, 2011.